



Document de travail

Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan

**N° 2007-29
octobre 2007**

Frédéric Marty

Observatoire Français des Conjonctures Économiques

59, Quai d'Orsay 75340 Paris Cedex 07

Tel : 01 44 18 54 00 Fax : 01 45 56 06 15

E-mail: ofce@ofce.sciences-pu.fr Web: <http://www.ofce.sciences-pu.fr>

Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan

12 septembre 2007

Frédéric Marty *

Abstract

The Government commitment into a public-private partnership contract should be based on the optimal risk-sharing between the public body and its contractor. Nevertheless, numerous studies stress that the use of such contract could be analysed in the framework of opportunistic fiscal strategies, which aims at concealing public investments by setting off the balance sheet. Such fiscal gimmickry could be used for by-passing the rules, which limits government spending and the new public accrual accounting framework, in order to reinforce government accountability and assessing public policies' efficiency.

The incompleteness of the rules, which determine the treatment of PPP contracts both in national accounts and in the resource-based public accounts could favour such strategies. The study of the treatment of the British Private Finance Initiative Contracts helps us to assess the extent of the off balance sheet phenomenon and to estimate the associated risks.

* Chargé de Recherche CNRS – UMR CNRS 6227 GREDEG – Université de Nice Sophia-Antipolis – Chercheur affilié OFCE – Département Innovation et Concurrence – 250, rue Albert Einstein 06560 Valbonne – frederic.marty@ofce.sciences-po.fr

L'auteur adresse ses plus chaleureux remerciements à Arnaud Voisin (ministère de la Défense / CRIFP Université de Nice Sophia-Antipolis) pour ses commentaires. Cependant, toute erreur ou imprécision demeure de sa plus entière responsabilité.

Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan

Résumé

Le recours aux contrats de partenariats public-privé devrait en toute rigueur se fonder sur l'allocation optimale des risques entre les parties. Cependant, depuis le lancement de la politique de *Private Finance Initiative* au Royaume-Uni, des travaux soulignent que le choix d'un PPP peut aussi participer d'une logique d'opportunisme budgétaire visant à éviter de rendre compte des investissements publics. Une telle astuce budgétaire pourrait constituer un moyen de contournement des règles de discipline budgétaire limitant le déficit et la dette publique et de la comptabilité patrimoniale de l'Etat, laquelle vise à renforcer le contrôle de l'action publique et l'évaluation de sa performance.

Les ambiguïtés des règles applicables en matière de comptabilité nationale et de comptabilité patrimoniale peuvent effectivement favoriser de telles stratégies. L'analyse du traitement comptable des PFI britanniques permet d'évaluer la part du hors bilan et d'en souligner les éventuels risques.

Les prescriptions de la nouvelle économie publique (Laffont, 2000) et du nouveau management public (Pollit, 1985) convergent pour exiger une plus forte contrôlabilité de l'action publique. Dans une logique d'*accountability*, il s'agit d'obliger le décideur politique (en l'occurrence l'agent) à rendre des comptes (en premier au sens comptable du terme) non seulement sur la régularité de l'usage des deniers publics mais aussi sur l'efficacité de cet usage vis-à-vis des objectifs qui étaient les siens.

A ce titre, il est possible de considérer que tant les règles de discipline budgétaire mises en place à partir du Traité de Maastricht que l'introduction d'une comptabilité patrimoniale inspirée des normes en vigueur dans la sphère privée participent d'une même logique. Il est possible, d'une part, de considérer les règles budgétaires comme des dispositifs institutionnels visant à prévenir des décisions opportunistes d'un agent dont l'action est difficilement contrôlable. Il s'agit, en d'autres termes, de décourager des politiciens peu vertueux de s'engager dans des programmes de dépenses et de financement de différentes mesures visant en premier lieu à leur apporter des suffrages à court terme en reportant la charge afférente sur les générations futures, sans se soucier de l'efficacité inter-temporelle de l'usage des fonds publics (Mintz et Smart, 2006). L'introduction, d'autre part, d'une comptabilité de nature patrimoniale (*accrual accounting*) vise à obliger l'agent à rendre compte non plus des mouvements financiers de l'exercice (cas de la comptabilité de caisse) mais des conséquences de l'ensemble des engagements que ceux-ci se traduisent ou non par des flux de trésorerie dans le cadre de l'exercice considéré (Marty et al., 2006a).

L'adoption d'une comptabilité de nature patrimoniale au sein de la sphère publique répond en effet à un double objectif. Le premier tient à la production d'incitations à une gestion efficace (Bureau et Mougeot, 2007). Le second réside en une meilleure contrôlabilité des résultats des décisions et des engagements qu'elles induisent à un horizon dépassant le seul exercice budgétaire. L'introduction d'une comptabilité d'engagements (soit au côté de la traditionnelle comptabilité de caisse, comme cela est le cas en France, soit en lieu et place de celle-ci, à l'instar du Royaume-Uni) vise d'abord à permettre aux managers publics de disposer d'une meilleure information quant aux véritables coûts induits par leurs activités, à la valeur des actifs détenus en portefeuille et aux engagements futurs (NAO, 2001). Dans le même temps, l'adoption d'une comptabilité patrimoniale doit permettre un meilleur contrôle de l'action publique, passant, par exemple, par une certification de cette dernière par la Cour des Comptes (Huron et al., 2007).

Cette exigence de contrôlabilité doit cependant être mise en perspective avec deux types de dérives possibles pouvant porter atteinte à la sincérité des comptes publics, laquelle constitue l'un des buts primordiaux de telles réformes. D'une part, des interrogations subsistent quant à la sincérité des comptes publics au sens de Maastricht. Par exemple, de nombreux états ont recouru à des pratiques de comptabilité publique créative, si ce n'est d'astuces budgétaires (*fiscal gimmickry*) pour améliorer leurs états financiers face à des règles de discipline budgétaire (Koen et van der Noord, 2005). De

telles stratégies d'opportunisme comptable ont été notamment relevées dans le cadre de la qualification pour l'euro (Suzuki, 2005). Dans la même logique, il est possible de s'interroger sur la stratégie budgétaire de l'Italie dont le déficit budgétaire a été à plusieurs reprises révisé à la hausse, notamment du fait de la correction de l'impact budgétaire de recours à des montages financiers innovants (Marty et Vidal, 2005). D'autre part, parallèlement à ces interrogations sur la capacité des règles budgétaires à contenir les stratégies de débordement, la capacité de la comptabilité patrimoniale à présenter des comptes réguliers, fidèles et sincères est mise en doute, notamment sous l'effet de nombreux scandales financiers, résidant dans la dissimulation d'engagements au travers de stratégies de hors bilan (Mistral et al., 2003). Ce faisant, la capacité de la comptabilité patrimoniale à rendre compte des engagements effectifs de la personne publique peut être mise en question. Comme le relèvent Mintz et Smart (2006), des stratégies opportunistes peuvent être mises en œuvre à cette fin : *« Alternatively they may push debt finance off their own books to quasi-public agency not consolidated in the budget or to the private sector under public private partnerships arrangements »*.

Ainsi, le développement des PPP, qui en toute logique devrait correspondre à une logique d'optimisation de la dépense publique, peut aussi être analysé comme un outil de déconsolidation de la dette (Linditch, 2005). En effet, comme le notent Maskin et Tirole (2007), *« Indeed, the market increase in PPP contracts worldwide is often attributed less to the intrinsic qualities of such contracts than to government's attempts to evade budget constraints by tacking liabilities off the balance sheet »*. Comme nous le verrons, le risque de développement de stratégies de dissimulation de la dette est d'autant plus significatif qu'il n'existe pas de règle spécifiquement applicable aux PPP dans le domaine des comptes nationaux. Pis, ces derniers s'appuient, dans la majeure partie des cas, sur les données de la comptabilité patrimoniale publique, laquelle, se caractérise aussi de l'absence de normes comptables spécifiques (Marty et Voisin, 2007).

Dans ce cadre, nous nous proposons de nous attacher au traitement budgétaire et comptable des PPP et à l'évaluation de la possibilité de ces derniers de constituer des instruments de stratégies de hors bilan. Nous présenterons, dans une première partie, la façon dont les PPP peuvent être utilisés comme montages déconsolidants dans le cadre des règles budgétaires et comptables. Nous verrons notamment qu'à l'heure actuelle aucune disposition directement applicable aux PPP existent tant en dans le domaine des comptes nationaux que de comptabilité patrimoniale de l'Etat. Nous pencherons, dans une seconde partie, sur le retour d'expérience britannique. Celui-ci nous apparaît en effet comme particulièrement pertinent au regard de l'ampleur et de l'ancienneté du recours aux PPP (le premier contrat de *Private Finance Initiative* – PFI remonte à 1987) et des débats relatifs aux traitements budgétaires et comptables des opérations.

En effet, le cas des contrats de PFI britanniques est particulièrement pertinent pour analyser le recours aux contrats de partenariats public-privé à l'aune d'éventuelles stratégies hors bilan visant à faire échapper certains investissements publics aux règles de discipline budgétaire. Sur 591 contrats recensés sur la base de données du Trésor britannique en juillet 2007, plus de 500 d'entre eux ont fait l'objet d'un traitement comptable en hors bilan. Si les investissements publics peuvent, selon la *Golden Rule* britannique (Creel et al., 2007), être financés par l'endettement et si le Trésor a rappelé dès 1999 que le recours à la PFI ne devait pas être motivé par des stratégies comptables, il n'en demeure pas moins que le traitement très majoritairement en hors bilan d'opérations représentant selon les estimations du Trésor (HM Treasury, 2003) entre 10 et 13,5 % de l'investissement public pose la question de la sincérité des comptes publics et des interrelations entre règles de discipline budgétaire et stratégies comptables des Etats.

I – PPP et montages déconsolidants

Il s'agira de déterminer si les PPP peuvent être utilisés comme des montages déconsolidants dans le cadre des normes de comptabilité budgétaire et de comptabilité patrimoniale en vigueur. Pour ce faire, nous traiterons dans une première section des stratégies que peuvent mettre en œuvre les collectivités publiques pour améliorer artificiellement la présentation de leur situation comptable avant de nous attacher, dans une seconde section, sur les règles applicables au traitement comptables des PPP tant en matière de comptabilité nationale que de comptabilité patrimoniale de l'Etat.

A – PPP et hors bilan : les termes du débat

L'actualité de la question dans le contexte français

La question du traitement comptable et budgétaire des partenariats public-privé est caractérisée par de mêmes incertitudes en France que dans les pays étrangers. De telles incertitudes prévalent tant en matière de comptabilité budgétaire au sens de Maastricht que de comptabilité patrimoniale de l'Etat, telle qu'elle a été introduite par la Loi organique relative aux lois de finances d'août 2001. La question du traitement comptable des PPP va se poser avec une acuité croissante en France à mesure où les partenariats public-privé seront utilisés tant par l'Etat central lui-même que par les établissements publics¹ ou par les collectivités territoriales. En effet, malgré un démarrage assez lent après la publication de l'ordonnance du 17 juin 2004 portant création du contrat de partenariat, cinq contrats de partenariats ont été signés entre décembre 2006 et avril 2007 (figure 1)². De plus, la mission de soutien créée au sein du Ministère

¹ A l'instar des projets portant sur des lignes ferroviaires à grande vitesse, portés par RFF grâce à la loi du 5 janvier 2006 (Bureau, 2007).

² Il s'agit respectivement de contrats portant sur la rénovation de l'INSEP (Institut National des Sports et de l'Education Physique) et sur l'informatisation des collèges du département d'Eure-et-Loir, signés en décembre

de l'Economie (MAPPP – mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public-privé) a déjà rendu (au 20 août 2007) quelques 35 avis dans le cadre des évaluations économiques préalables mises en œuvre par les collectivités publiques désireuses de s'engager dans des projets de partenariats (figure 2).

Figure 1 : contrats de partenariats signés en France – source MAPPP – ministère de l'Economie (août 2007)

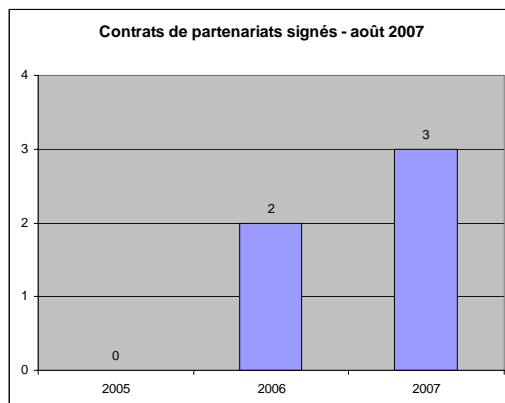
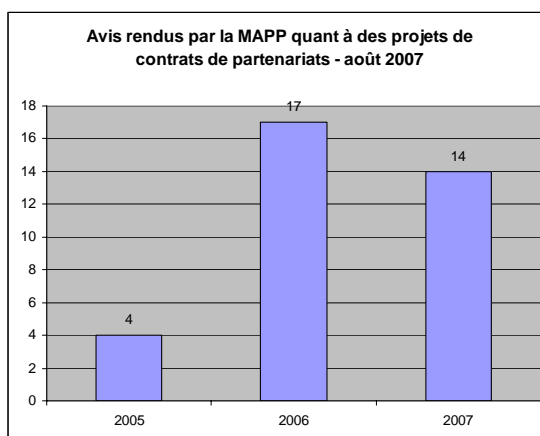


Figure 2 : avis rendus par la MAPPP - août 2007



Pour mettre en perspective, le développement potentiel des PPP français avec les expériences étrangères, il convient de relever que son domaine dépasse largement le seul périmètre du contrat de partenariat (CP). En effet, l'ordonnance de juin 2004 fut précédée de lois sectorielles de 2002 et 2003³ permettant de déroger aux dispositions du Code des marchés Publics, notamment en matière de sécurité intérieure (commissariats et casernes de gendarmerie), de justice (établissements pénitentiaires et palais de justice) et de santé (hôpitaux). Ce faisant, une analyse du domaine des PPP français doit englober au-delà du contrat de partenariats, les montages du type AOT-LOA, BEA et BEH (autorisations d'occupation du domaine public assorti d'un contrat de location avec option d'achat, baux emphytéotiques administratifs

2006, de contrats portant sur la billetterie du château de Versailles (février 2007), sur le traitement des eaux pluviales sur l'aéroport de Toulouse-Blagnac (mars 2007) et sur le pôle énergie de l'hôpital de Roanne (avril 2007).

³ Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, loi d'orientation et de programmation sur la justice, Loi de Programmation Militaire et Plan Hôpital 2007.

ou hospitaliers,...). Le domaine du PPP français n'en sera alors pas moins plus restreint que celui de la PFI au Royaume-Uni, lequel recouvre aussi des montages que nous pourrions considérer dans le cadre du droit administratif français comme relevant de délégations de service public (DSP). Par exemple, en ventilant les PFI britanniques sur la base de ces trois différentes catégories, il est possible de mettre en lumière que si ces opérations avaient été réalisées en France, seul 23 % de l'ensemble aurait été considéré comme un contrat de partenariat contre 18 % traité comme des DSP et 59 % pris en charge dans le cadre des lois dérogatoires de 2002-2003 (Marty et Voisin, 2006).

Même en excluant les DSP, le recours aux PPP en France est donc plus large que ce que pourraient laisser paraître les seuls CP. En matière de baux emphytéotiques administratifs, tout d'abord, les collectivités territoriales se sont engagées dans des projets relatifs à la construction de commissariats de police et de casernes de gendarmerie à hauteur de 200 millions d'euros (Voisin, 2007). Pour le ministère de la justice, l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice (AMOTMJ) est en charge d'un programme de réalisations immobilières appelé à s'élever à plus de trois milliards d'euros. A l'été 2007, 13 opérations en PPP ont été lancées, deux portent sur des palais de justice (Bourgoin et Toulon) et onze sur des établissements pénitentiaires (Béziers, Le Havre, Le Mans, Lille, Lyon, Nancy, Paris (La Santé), Poitiers, Réau et Roanne). De la même façon, dans le domaine de la Santé, 40 projets ont été lancés dans le cadre de BEH et 4 dans celui du CP. Les 40 projets lancés en BEH représentent un investissement total de 1,5 milliards d'euros. 19 d'entre eux portent sur l'hébergement hospitalier, 7 sur l'ensemble d'un pôle ou d'un établissement et 14 sur des fonctions de logistique hospitalière. Le portefeuille de projets géré par la mission ad hoc du ministère de la Santé, la MAINH (Mission d'appui à l'investissement hospitalier) est passé de 26 à 40 projets entre avril 2006 et avril 2007. Dans le même temps 11 nouveaux contrats ont été signés, ce qui porte le nombre de BEH déjà engagés à 23 (MAINH, 2007). Parallèlement aux BEH, le ministère de la Santé recourt aux CP pour certains de ses projets. Au-delà du contrat portant sur le pôle énergie de l'hôpital de Roanne, signé en avril 2007, trois projets sont en cours (pôle énergie de l'hôpital d'Alès, plateau technique de l'hôpital de Nancy, hébergements à Douai).

La diversité des outils contractuels pouvant être utilisés dans le cadre des partenariats public-privé français se retrouve aussi dans le cas du ministère de la Défense, où un organisme expert chargé de l'évaluation des contrats de partenariat a été créé par un décret du 30 décembre 2004. Si un contrat de partenariat a été lancé pour l'école de pilotes d'hélicoptères de Dax et pour le Centre National des Sports de Défense (ex. Bataillon de Joinville), de nombreux contrats correspondants à la logique du partenariat public-privé (et qui correspondent à des PFI britanniques) ont été passés dans le cadre de

dispositifs dérogatoires (des AOT-LOA pour les casernes de gendarmerie) ou par l'intermédiaire de marchés publics⁴ (Francina, 2007).

Les pratiques de comptabilité publique créative

La croissance à laquelle sont promis les PPP français légitime de s'interroger, au-delà de la question de l'efficacité économique même de ces montages (Marty et al., 2006b), sur la possibilité d'utiliser ces derniers comme des instruments de développement de stratégies hors bilan. A ce titre, les PPP ne pourraient apparaître que comme un nouvel outil de toilettage des comptes publics s'inscrivant dans la continuité de nombreuses pratiques visant à dissimuler les dérives vis-à-vis des exigences posées tant par les règles de discipline budgétaire que par les règles de suivi comptable des engagements publics⁵. D'une part, le recours à un PPP, par exemple pour la construction d'une route, permet d'éviter de voir l'ensemble des coûts de construction être imputés sur le même exercice budgétaire. La charge budgétaire est dans ce cadre lissée par l'intermédiaire des paiements annuels auxquels la personne publique s'est engagée. D'autre part, comme cela fut relevé dans le cas britannique : « *The PFI helps government to overcome a perceived fiscal dilemma: it enables the government to increase public investment through higher capital spending while maintaining a tight fiscal stance* » (Allen, 2003). La question liée aux traitements comptables et budgétaires des PPP est d'autant plus sensible que de telles stratégies ont été mises en œuvre pour satisfaire aux critères de convergences requis pour la monnaie unique. Comme le notent Milesi-Ferreti et Moriyama (2004), « *Anecdotal Evidence (Eurostat, Statistics on Convergence Criteria, 1998) suggests that countries with a higher debt level have more extensive use of non-structural fiscal measures such as asset sales, privatization, securitization and special dividends* ».

Cela avait été par exemple le cas pour l'Italie par l'intermédiaire d'un certain nombre d'opérations exceptionnelles⁶, notamment de type cession-bail ou de titrisations de créances (Marty et Vidal, 2005). Les premières correspondent à des montages par lesquels une entité cède un actif immobilier avec un engagement d'en devenir locataire pour une période de temps donné. Si de telles opérations peuvent se traduire par des gains d'efficience (la gestion et la maintenance des locaux ainsi que la fourniture des

⁴ Il s'agit de marchés pluri-annuels pour lesquels la rémunération du contractant est fondée sur des critères de performances (en nombre d'heures d'utilisation du service, en termes de disponibilité,...) ou sur des mécanismes de crédit bail. Parmi les contrats conclus, il est possible de citer le contrat portant sur la mise à disposition et l'entretien des avions école de la base de Cognac, le marché relatif à la flotte de véhicule commerciaux du ministère, le marché ORRMA (optimisation du réapprovisionnement des rechanges consommables du matériel aéronautique) avec INEO (Suez) ou des contrats de maintien en condition opérationnelle de véhicules avec Panhard ou Renault Trucks.

⁵ A ce titre, les débats ayant entouré le lancement des PPP en France sont inséparables du précédent constitué par les Marchés d'Entreprise de Travaux Publics (METP) et des dérives auxquels ils ont donné lieu (du Marais, 2007).

⁶ Dans le cas italien, sans les opérations exceptionnelles, telles des cessions d'actifs immobiliers, le déficit budgétaire pour l'année 2001 se serait élevé à 4% (Monperrus-Véroni, 2005).

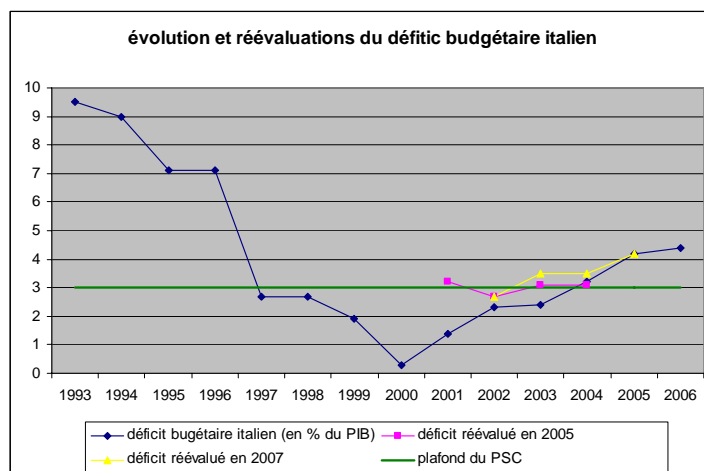
facilités sont confiés à une entreprise spécialisée). Il n'en demeure pas moins qu'elles peuvent être utilisées dans une visée opportuniste. En effet, au point de vue comptable, elles permettent d'enregistrer pour l'exercice budgétaire en cours, un produit de cession et la sortie d'un élément d'actif. De plus, dans le cadre d'une comptabilité de caisse, nulle traduction de l'engagement à long terme correspondant à la location ; seule la charge annuelle est enregistrée.

Les seconds types de montages, en l'occurrence des opérations de titrisations, permettent aussi d'améliorer la position des comptes publics parfois de façon pour le moins sujette à caution. Par exemple, la titrisation d'actifs immobiliers permet de créer des actifs financiers incorporant les risques de leurs actifs physiques sous-jacents. Il s'agit d'un mécanisme consistant, pour les établissements de crédit, à transformer leurs créances (prêts immobiliers, prêts à la consommation) en titres négociables. Ceux-ci sont cédés à des investisseurs à travers un fond commun de créances créé à cet effet. La titrisation peut être en effet utilisée en matière de gestion du bilan d'une entité, quelle soit publique ou privée. Elle présente notamment l'avantage d'autoriser la cession d'importants volumes d'actifs à un rythme beaucoup plus soutenu que dans l'hypothèse de cessions traditionnelles. Elle apparaît donc comme un moyen de collecter plus rapidement des flux de trésorerie dans une période budgétaire tendue. Ainsi de légitimes questions peuvent apparaître quant aux fondements d'un tel recours. S'agit-il d'une recherche d'efficacité dans la gestion des actifs ou d'une stratégie budgétaire de court terme ? La question a été particulièrement critique dans le cas italien (encadré 1). En effet, si les actifs publics ne représentaient, pour l'année 2002, que 3 % des financements structurés en Europe, cette part atteignait toutefois à la même date 26 % en Italie. *In fine*, si le recours à des opérations de titrisation peut participer d'une gestion efficace du portefeuille d'actifs d'une entité économique, quelle soit publique ou privée, une utilisation très importante de celles-ci peut révéler des pratiques d'opportunisme comptable⁷. Il s'agit pour nous de déterminer si les PPP peuvent être instrumentalisés dans un but comparable d'amélioration de la présentation des comptes publics.

Encadré 1 : les corrections apportées aux comptes publics italiens

Le recours à des mesures ponctuelles et à des montages financiers innovants de la part de l'Italie a donné lieu à plusieurs mesures correctives. Tout d'abord, l'office européen des statistiques, Eurostat, a promulgué deux directives successives (Eurostat, 2002 et 2007) quant au traitement des opérations de titrisation dans les comptes publics. Il a ensuite émis en mars 2005 des doutes sur les comptes publics italiens et en juin 2005, la Commission engagea une procédure de déficit excessif vis-à-vis de cette dernière. La progressive correction des effets des pratiques de comptabilité publique créative ne fut pas sans conséquence sur le solde budgétaire transalpin.

⁷ Le contrôle de telles pratiques n'émane pas simplement des règles publiques mais peut aussi provenir de mécanismes de marché. Par exemple, pour l'évaluation des entreprises privées, les agences de notation financière ont pour pratique de réintégrer les actifs concernés et de mettre la note de l'entité considérée sous surveillance négative dès lors que la part de tels financements excède 20 %.

Figure 3 : Déficit budgétaire italien avant et après les corrections de 2005 et 2007

En mai 2005 Eurostat réévalua les déficits pour les années 2003 et 2004 à 3,1 % et suite à son refus de certifier les comptes présentés par l'Italie, l'institut italien des statistiques corrigea les déficits des années 2001 et 2002 pour les porter respectivement à 3,2 et 2,7 %. Enfin, en avril 2007, Eurostat corrigea à nouveau les chiffres du déficit budgétaire italien en le portant à 3,5 % du PIB en 2003 et 2004, 4,2 % en 2005 et 4,4 % en 2006, bien au-delà donc du seuil des 3 % (Eurostat, 2007a).

Règles budgétaires et risques de recours opportunistes aux PPP

La question qui est la nôtre dans le cadre de cet article est de déterminer si le recours à des montages partenariaux vise en premier lieu à permettre à la personne publique de garantir une solution de fourniture d'une prestation participant d'un service public dans des conditions d'efficacité en termes de coût, de qualité et de couverture contre les risques ou s'il vise d'abord à améliorer la présentation de la situation des finances publiques vis-à-vis de règles budgétaires ou comptables. Au point théorique tout d'abord, la question de la place de la stratégie budgétaire dans le recours aux PPP est présente dans la littérature depuis le lancement même de la politique britannique des PFI (English et Skellern, 2005). Par exemple, dans son article séminal sur l'analyse économique des PFI, Grout (1997) insistait sur le fait que l'obtention de la *value for money* devait l'emporter sur toute considération comptable et budgétaire de nature opportuniste. D'ailleurs dès 1999, le Trésor britannique posa cette primauté, laquelle est encore confirmée dans la dernière version de sa note technique relative au traitement comptable des PFI (HM Treasury, 2007).

Un recours opportuniste aux PPP pour améliorer l'image des finances publiques est facilité par le flou qui demeure tant dans les règles de comptabilité nationale que dans celle de comptabilité patrimoniale classique en matière de consolidation des contrats de services de longue durée, et notamment les montages de PPP. Il n'en demeure pas moins nécessaire pour comprendre cette *tentation du hors bilan*

de la part des Etats de resituer le contexte budgétaire et comptable dans lequel le recours aux PPP s'inscrit. En effet, tant pour les pays membres de la zone euro que pour le Royaume-Uni, des règles de discipline budgétaire ont été instaurées dans les années quatre-vingt-dix. Si celles-ci visaient à prévenir toute dérive excessive des déficits et de la dette et à permettre sur le long terme une réelle flexibilité budgétaire, elles n'en induisent pas moins de fortes contraintes sur la décision publique notamment en matière d'investissement.

Dans la zone euro, le Traité de Maastricht fut à l'origine, en 1991, de l'introduction de critères de convergence. Ceux-ci limitaient notamment le déficit budgétaire à 3 % et la dette publique à 60 % du PIB ou exigeaient que de tels seuils soient atteints à un horizon raisonnable. En 1997, le Traité d'Amsterdam pérennisa ces objectifs et les renforça au travers du Pacte de Stabilité et de Croissance. Il s'agissait de garantir la discipline budgétaire et de renforcer la contrôlabilité des finances publiques au-delà même de la réalisation de l'Union Economique et Monétaire. Cependant, le Pacte induisait en outre un objectif d'équilibre ou d'excédent budgétaire. En cas de non respect, des procédures pour déficit excessif pouvaient être lancées⁸. Le Pacte fut assoupli dès mars 2005, notamment sous l'effet des difficultés rencontrées, non plus par les seuls pays dits du « Club Med » mais aussi par la France et l'Allemagne. Bien que les critères quantitatifs soient maintenus, un écart peut être toléré dès lors que l'Etat concerné s'engage dans des réformes structurelles significatives (notamment en matière de retraites) ou que le contexte économique soit celui d'un fort ralentissement de la croissance voire d'une récession. Dans le même temps, des facteurs spécifiques tels les investissements publics ou l'aide publique internationale doivent être pris en considération.

Si le Royaume-Uni demeure en dehors de l'Union Economique et Monétaire, des règles de discipline budgétaire furent instaurées par l'article 155 du Finance Act de 1998 – *Code for Fiscal Stability*. La première règle, dite *Golden Rule*, stipule que sur l'ensemble d'un cycle budgétaire, l'endettement public ne doit financer que les dépenses en capital et non les dépenses courantes. La seconde règle, dite règle de l'investissement raisonnable, indique que sur un cycle, le ratio entre dette nette⁹ et PIB ne doit pas excéder 40 %¹⁰. A l'inverse du Pacte de Stabilité et de Croissance, les règles britanniques permettent de financer les investissements publics par la dette sans que cela porte préjudice à la réalisation des objectifs de stabilité. Il apparaît effectivement que la règle a eu un effet positif sur l'investissement public britannique lequel est passé de 0,75 % du PIB au dernier trimestre 1996 à 2,5 % en 2005¹¹. En d'autres termes, l'investissement public n'apparaît plus comme le résidu des arbitrages publics face aux règles de discipline budgétaire

⁸ La procédure fut utilisée pour la première fois à l'encontre du Portugal en 2001.

⁹ La dette nette est obtenue en retranchant les actifs publics liquides de la dette brute.

¹⁰ Il est aussi possible d'exprimer la règle comme l'exigence, sur un cycle, de limiter la croissance de l'endettement à la formation nette du capital public. La règle de l'investissement soutenable permet alors de prévenir d'éventuels comportements de surinvestissement public (Creel et al., 2007).

¹¹ Ce qui représente un niveau cependant inférieur à celui qui était le sien dans les années soixante-dix (Creel et al., 2007)

(Creel et al., 2007). En outre, la *Golden Rule* permet d'étaler la charge liée au coût des actifs tangibles sur l'ensemble de leur cycle de vie économique et de lisser ainsi la charge de la formation nette du capital fixe sur l'ensemble des générations de contribuables qui pourront en bénéficier.

Cependant, la règle britannique présente certaines limites. Tout d'abord, elle ne concerne que les actifs matériels. En d'autres termes, les investissements publics portant sur des biens immatériels tels la formation, la recherche-développement ou la santé ne peuvent être financés par le recours à la dette. Ceci peut notamment induire des biais dans l'offre de biens publics. Il est en effet plus facile de financer des services intensifs en capital. Par exemple, dans le cadre d'un investissement dans des équipements scolaires, le salaire des enseignants et des personnels va impacter le déficit courant. Il devient donc rationnel de limiter autant que possible le degré d'encadrement même si cela doit se faire au détriment de la qualité du service public. Ensuite, le financement par la dette de certains actifs matériels peut aller à l'encontre des objectifs affichés de stabilité budgétaire à long terme du moment où ces derniers ne peuvent générer des flux de revenus futurs permettant d'honorer le service de la dette (Buitier, 2001).

Ce faisant, même si la *Golden Rule* permet de financer l'acquisition d'actifs publics par la dette, il n'en demeure pas moins « efficace » pour un décideur public opportuniste de financer certains investissements par l'intermédiaire de PFI¹². D'une part, cela permet de lever les limites posées sur le financement des actifs immatériels. D'autre part, une non consolidation des engagements liés au contrat dans les comptes publics permet d'assouplir les contraintes liées à la règle de l'investissement soutenable. Dans ce cadre, le recours au PPP comme instrument de hors bilan pourrait paradoxalement caractériser non pas un comportement opportuniste ou « court-termiste » des décideurs publics mais par la volonté de contourner des règles publiques sous-optimales au point de vue collectif¹³. Si les contraintes induites par les règles de discipline budgétaire sont analysées comme des normes de nature conventionnelle (Akerlof, 1980), elles peuvent s'avérer pérennes malgré leur sous optimalité (Fitoussi et Saraceno, 2007). L'évolution de l'environnement économique peut en effet rendre néfastes des règles rigides, même si ces dernières étaient fondées lors de leur édicition. Or, même si un affranchissement vis-à-vis de telles règles serait profitable à chacun, tous arbitrent entre ce gain et le coût réputationnel lié à la déviance, lequel peut être ressenti comme rédhibitoire dans le contexte

¹² Il convient cependant de relever que la réduction du ratio entre la dette nette et le PIB de 42 % pour l'exercice budgétaire 1997-1998 à 31 % pour 2002-2003, aurait rendu possible le financement direct de l'ensemble des opérations lancées en PFI durant la période considérée, sans pour autant mettre en cause le respect des règles de discipline budgétaires (Allen, 2003).

¹³ Il n'en demeure pas moins qu'il est possible de s'interroger non seulement sur le bien fondé mais aussi sur l'efficacité de telles règles budgétaires rigides (Fitoussi et Saraceno, 2007). D'une part, toutes les dépenses budgétaires ne sauraient être jaugées à la même aune. Un déficit peut permettre de financer des biens publics – y compris intangibles – profitables aux générations futures. D'autre part, les éventuels écarts de conduite des gouvernements sont peut être plus efficacement réfrénés par la supervision assurée par les marchés et les agences de notations financières (malgré leurs imperfections), notamment par l'intermédiaire d'une élévation de la prime de risque exigée pour le placement des emprunts.

communautaire. Le recours à des montages de hors bilan, à l'instar de certains contrats de PPP, pourrait être conçu comme un moyen de dévier de façon relativement discrète par rapport à la convention et de limiter ainsi le coût de cette liberté, en termes de capital réputationnel.

Or, comme le relèvent Mintz et Smart (2006), « *If the motive of governments is to form PPPs not for the desire to improve management of capital projects, but to escape debt limitations, governments may not take the care to properly design contracts to ensure that appropriate incentives are in place. Certainly any contingent claims upon governments (...) should be valued and included in government's debt* ». Ainsi, le recours aux PPP s'il est décidé en premier lieu pour des raisons d'opportunité budgétaire peut induire des montages sous-optimaux en termes de bien-être collectif et induire des risques additionnels sur les finances publiques, en dissimulant au contrôle des différentes parties prenantes l'existence d'engagements de long terme. Face à un tel risque d'usage opportuniste des montages partenariaux, il convient de s'attacher au traitement de ces derniers non seulement dans les comptes nationaux mais aussi dans le cadre de la comptabilité patrimoniale de l'Etat. L'information délivrée par le système des comptes nationaux a pour objet de fournir des indicateurs avancés d'éventuelles difficultés budgétaires futures en termes de soutenabilité des engagements. Dans le même temps, la comptabilité patrimoniale publique, fondée sur les engagements, doit permettre aux différentes parties prenantes de l'action publique, au premier rang desquels le Parlement, de disposer d'une information fiable, régulière et sincère sur les conséquences à long terme des décisions publiques (Matheson, 2004). Cependant, comme nous le verrons, l'absence de règles spécifiques quant au traitement des PPP dans le cadre de ces deux comptabilités, crée un environnement favorable au développement d'utilisations opportunistes de ces derniers. Il s'agira, enfin, de s'attacher aux règles budgétaires mises en œuvre dans le cas de la loi organique française sur les lois de finances pour veiller à ce que « *la conclusion de contrats de partenariats ne [soit] pas envisagée comme un moyen de pilotage du solde budgétaire, d'externalisation du besoin de financement des administrations, ou d'externalisation de la dette publique [voire] dans une optique de déplafonnement des montants pluriannuels alloués aux ministères dans le cadre de la programmation de leurs investissements, sous peine à la fois d'un affaiblissement du pilotage des finances publiques et d'un risque de moindre sélectivité des investissements* » (Ministère de l'Economie, 2005).

B – Quelles règles applicables aux PPP en termes budgétaires et comptables ?

Le traitement des PPP dans les comptes nationaux

Si dès février 2004, Eurostat promulgua des directives relatives à la consolidation des PPP dans les comptes publics (Eurostat, 2004a), il n'existe pas pour autant de règle spécifique en matière de traitement des contrats de PPP dans les comptes nationaux. Par exemple, le SNA 1993 ne les mentionne pas. Les règles en vigueur les plus proches sont celles relatives aux leasings opérationnels et aux leasings

financiers. Or, les contrats de PPP sont porteurs de spécificités par rapport à ces derniers, notamment quant aux modalités de contrôle des actifs concernés (Kaufman et al., 2006). En effet, il est impossible d'utiliser les critères traditionnellement appliqués aux contrats de leasing pour déterminer quelle entité dispose du contrôle de l'actif dès lors que les deux partenaires se partagent les risques et les flux de ressources liés au contrôle de l'actif considéré. Par exemple, le PPP ne peut être ramené à un leasing financier dans la mesure où il ne s'agit pas simplement d'une technique de financement d'un actif. Le contrôle économique de ce dernier ne passe pas directement à l'acheteur. Cependant, si le partenaire privé détient la propriété juridique des actifs durant toute la période contractuelle, seul l'examen des clauses contractuelles permet de déterminer s'il en détient effectivement le contrôle économique. Il apparaît donc difficile de construire une règle générale applicable à l'ensemble des différents cas de figure. Le traitement des PPP dans les comptes nationaux devrait donc en toute logique être lié à une analyse du contrôle économique exercé au cas par cas. Comme une telle évaluation est irréalisable, les recommandations du Canberra II Group on Non-Financial Assets de l'OCDE préconisent que les comptables nationaux s'en remettent au traitement apporté à chaque contrat par les Etats eux-mêmes dans le cadre de leur comptabilité patrimoniale. Ce faisant les règles applicables aux comptes nationaux en matière de PPP seront construits à partir des normes de comptabilité générale utilisées par les Etats. Or, comme nous le verrons, l'IASB (*International Accounting Standard Board*) n'a pas encore publié de règles spécifiques aux PPP. Le système de comptabilité nationale ne peut donc qu'identifier les principales dimensions critiques du contrôle économique ou de l'allocation des risques à l'instar des directives d'Eurostat, intégrées, depuis août 2004, dans le système européen de comptes (SEC 95- *ESA Manual on Government Deficit and Debt*).

Les principes généraux de consolidation dans les comptes nationaux tels qu'ils ressortent des directives d'Eurostat et des travaux de l'OCDE permettent d'identifier les points critiques des contrats de PPP, notamment en matière d'attribution du contrôle sur les actifs. Les PPP posent des problèmes spécifiques en ce sens qu'ils sont susceptibles d'induire une césure entre la propriété légale de l'actif et son contrôle économique. De la même façon, l'existence de clauses contractuelles de garantie et le devenir des biens à l'issue du contrat peuvent mettre en cause l'attribution du contrôle qui pourrait résulter de la seule prise en compte des flux annuels. Enfin, il s'agit de contrats de long terme appelés à faire l'objet de renégociations, lesquelles sont susceptibles de bouleverser profondément l'équilibre économique du contrat et donc la répartition des risques (Saussier et Yvrande-Billon, 2007).

Il apparaît en outre que les positions respectives d'Eurostat et de l'UK Accounting Standard Board présentent des différences suffisamment significatives pour susciter des traitements comptables divergents en matière de consolidation dans les comptes publics (Kaufmann et al., 2006). Les règles de consolidation des contrats de partenariat promulguées par Eurostat (2004b) reposent sur la répartition du risque entre les deux partenaires (Marty et Voisin, 2007). Le contrat de PPP est déconsolidé dès

lors que le risque de construction est transféré à l'acteur privé et que ce dernier prend en charge soit le risque de disponibilité, soit le risque de demande.

Le premier correspond aux dépassements de délai et de coût, au non-respect des normes spécifiées ou à l'incapacité du prestataire à réaliser l'équipement demandé. Si l'Etat est tenu de débiter ses paiements indépendamment de la fourniture du service, s'il vient à en modifier les spécifications ou à apporter son concours au prestataire, il est réputé assumer le risque de construction¹⁴. Le risque de disponibilité correspond à l'incapacité du prestataire à fournir le volume d'équipement, le niveau ou la qualité de service contractuellement prévus. La personne publique est réputée supporter le risque si elle ne peut appliquer des pénalités significatives au prestataire, comme le ferait en pareille situation un contractant privé. Les paiements publics doivent donc dépendre du degré effectif de disponibilité du bien ou du service. Le troisième risque pris en considération par Eurostat est le risque de demande. Le partenaire public est réputé subir ce risque si ses paiements sont indépendants du niveau effectif de la demande des utilisateurs finaux. Dans un pareil cas, le prestataire est exonéré du risque de marché.

S'il apparaît que ces risques ne permettent pas de décider de la consolidation, Eurostat propose de s'appuyer sur des critères additionnels. Les effets des garanties publiques et des dispositions relatives au devenir de l'actif en fin de contrat figurent au premier rang de ces derniers. Si les garanties publiques sont souvent nécessaires dans le cadre des partenariats public-privé, leur seule présence n'induit pas une consolidation dans les comptes publics. La raison est en que ces dernières sont traitées dans le système de comptes européen comme des risques contingents. Cependant, l'étendue des garanties offertes au prestataire privé peut conduire Eurostat à réintégrer certains contrats dans les comptes publics. Il en irait, par exemple ainsi, si la personne publique garantissait au partenaire privé un niveau donné de retour sur investissement quelle que soit l'utilisation effective du service fourni. Le dernier critère est celui de la propriété de l'actif à la fin du contrat. Si *in fine*, le bien reste propriété du prestataire et s'il garde une valeur économique significative, le contrat est déconsolidé. Il en va de même si l'acteur public détient une option d'achat du bien à la valeur de marché. En revanche, si l'acteur public a une obligation de rachat "hors du marché" ou s'il a payé le bien au travers de redevances annuelles surestimées par rapport au prix de la prestation, le contrat est consolidé. Il s'agit de s'assurer si le devenir final de l'actif ne contribue pas à exonérer le prestataire privé du risque.

Si les règles d'Eurostat permettent de définir des principes de consolidation fondés sur des critères économiques, il n'en demeure pas moins qu'elles peuvent contribuer à exonérer le prestataire de la

¹⁴ A ce titre, le cas du contrat de PFI britannique portant sur le National Physical Laboratory est particulièrement significatif (NAO, 2006b). Malgré l'incapacité manifeste du prestataire privé de respecter les normes de construction exigées pour certains laboratoires, le contractant public décida ne pas soutenir techniquement ce dernier ou de modifier les spécifications initiales dans la mesure où une telle intervention aurait été susceptible de l'amener à reconsolider l'opération dans ses comptes.

prise en charge du risque de demande. Or, il s'agit d'une exemption qui fait débat face à des règles plus strictes, notamment mises en œuvre en Irlande ou au Royaume-Uni. Comme le note Hemming (2004): « *It is worth to noting that the recent decision is more permissive than previous opinions by Eurostat (e.g. in the Case of Ireland, where most PPP projects are classified as government investments on account of limited risk transfer) and thus could provide an incentive for EU governments to resort to PPPs mainly to circumvent the SGP fiscal constraints* ». En effet, selon les préconisations de l'UK Accounting Standard Board, le contrôle économique de l'actif est attribué à l'entité qui est relativement la plus exposée aux risques liés à l'actif et qui est potentiellement la plus intéressée aux flux de ressources qui sont dégagés par son exploitation.

Ce faisant, ce dernier propose de décider de la consolidation d'un contrat en fonction de sept critères. Le premier d'entre eux, le plus dirimant par rapport à l'appréciation d'Eurostat, tient au risque de demande. Ce dernier doit obligatoirement être pris en charge par le prestataire privé pour que le contrat puisse être déconsolidé. Le deuxième critère prend en considération le poids des revenus en provenance de tiers. Plus la part élevée de ces derniers est dans les flux totaux, plus forte sera la présomption d'un contrôle économique par le partenaire privé. Le troisième critère s'attache à l'identification de la partie qui influence le plus sur la conception de l'actif. En d'autres termes, si la collectivité publique exerce une influence déterminante dans la conception de l'infrastructure et la définition des services que celle-ci pourra rendre, elle sera réputée détenir le contrôle économique de l'actif et devra donc le consolider. Le quatrième critère porte sur la significativité des sanctions contractuelles en cas de sous performance ou de faible disponibilité. Si elles sont suffisamment élevées, le partenaire privé est effectivement « en risque ». Il est donc considéré, par là même, comme contrôlant l'actif. Dans le même esprit, les cinquième et sixième critères conduisent à attribuer le contrôle économique du bien à la partie qui est la plus exposée à d'éventuelles augmentations des coûts durant la période d'exploitation et au risque d'obsolescence. Enfin, le septième critère conduit à attribuer le contrôle à l'entité qui est la plus exposée au risque de valeur résiduelle à l'issue de la période contractuelle¹⁵.

Ainsi, les règles de consolidation dans les comptes nationaux, non encore définitivement établies et harmonisées au niveau international, sont appelées, au-delà de la définition des critères de contrôle, à se fonder sur le traitement appliqué aux contrats de PPP dans le cadre de la comptabilité patrimoniale publique dont les règles internationales sont fournies par l'International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB) sur la base d'une adaptation à la sphère publique des règles de l'IASB. Or, comme nous le verrons, non seulement l'efficacité même d'une transposition de comptabilité patrimoniale telle qu'elle est mise en œuvre par les entreprises privées dans la sphère publique est

¹⁵ L'IASB, quant à lui, considère que la consolidation devrait se faire dès lors que la collectivité publique contractante contrôle ou régule l'entité privée en charge de la prestation ou qu'elle détient une option d'achat à l'issue du contrat (Mintz et Smart, 2006).

parfois critiquée mais, de plus, la comptabilité privée elle-même ne fournit pas de règles spécifiquement applicables aux PPP.

Les règles applicables aux PPP dans le cadre de la comptabilité patrimoniale publique

Malgré les débats relatifs à l'adaptabilité des règles comptables issues de la sphère privée au secteur public, les collectivités publiques tendent à se doter d'une comptabilité patrimoniale (encadré 2). Celle-ci permet notamment d'améliorer la gestion des actifs publics et d'évaluer l'efficacité des programmes publics, en permettant d'en déterminer les coûts associés (Marty et al., 2006a). Dans le cadre de l'application de la LOLF d'août 2001, la France s'est dotée à compter du 1^{er} janvier 2006 d'une comptabilité patrimoniale parallèlement à une comptabilité budgétaire fondée sur une logique de flux (Arkwright et al., 2007). Celle-ci est établie sur la base du recueil des normes comptables de l'Etat (dont la dernière modification remonte au 17 avril 2007) et fait l'objet depuis l'exercice 2007, d'une certification par la Cour des Comptes (Cour des Comptes, 2007). En ce sens, la France suit le précédent britannique du *Resource Accounting and Budgeting Act* de 1998, lequel a conduit à compter de l'exercice 2000-2001 à l'établissement d'une comptabilité patrimoniale au sein de la sphère publique.

Encadré 2 : L'adaptabilité des règles de comptabilité patrimoniale à la sphère publique

Au point de vue théorique, il est possible de faire remonter le débat sur l'adéquation des règles de comptabilité générale au secteur public à la position de Musgrave (1963). Pour celui-ci l'irréductibilité des sphères publiques et privées rendait la convergence des cadres comptables peu souhaitables. Musgrave avait identifié les principaux avantages que l'on pouvait retirer d'une telle information comptable en matière de pilotage de l'action publique et d'évaluation de ses performances (prise en compte d'un horizon temporel dépassant celui de l'annualité budgétaire, prise en compte des coûts liés au capital et évaluation de la performance des politiques publiques). Cependant, il considérait qu'adopter les outils de *reporting* comptable du privé pouvait induire un certain nombre de biais dans la décision publique. Par exemple, il serait erroné de fonder la solvabilité d'une entité publique sur les actifs détenus en portefeuille comme on pourrait le faire pour une entreprise privée. Dans le cas d'une collectivité publique, la solvabilité doit au contraire s'apprécier à partir de son potentiel fiscal. De la même façon, il est légitime de reporter sur les générations futures une partie de la charge d'investissements publics dont elles bénéficieront (logique de type « *pay as you use* »).

Sur le principe, le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité patrimoniale doit permettre un meilleur contrôle des engagements souscrits par les personnes publiques et donc une meilleure information sur d'éventuels contrats de PPP. En effet, la première ne permet de retracer que les flux de paiements annuels et en aucun cas les engagements de long terme auxquels la personne publique s'est engagée. Cependant, il est parfois reproché à la comptabilité patrimoniale d'être plus sujette aux

arbitrages comptables¹⁶ et aux jeux d'écritures que la comptabilité de caisse. Comme le relèvent Mintz et Smart (2006), « *The conventional wisdom on public finance is that capital budgeting is apt to do more harm to public-decision making than good. It involves accounting distinctions that have little economic meaning. It is prone to abuse by opportunistic governments. For all these reasons a focus on the cash budget as a unitary indicator of the state of public finances has much to recommend it* ».

Il convient de noter que le risque d'affaiblissement du contrôle du Parlement sur les finances publiques, souvent relevé pour le cas des PPP dans le cadre d'une comptabilité patrimoniale (Newberry et Pallot, 2003), fut l'un des principales causes des oppositions qui se sont fait jour aux Etats-Unis et en France dans les cadre des politiques de PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*) et de RCB (*Rationalisation des choix budgétaires*) dans les années soixante (Trosa et al., 2004). Il est cependant nécessaire, au moins dans le cas français, de nuancer le risque d'une perte de contrôle du Parlement provoqué par la nouvelle constitution financière de l'Etat, dans la mesure où une comptabilité budgétaire fondée sur les flux est maintenue dans le cadre de la LOLF. En outre, malgré les risques de stratégies opportunistes liés à la comptabilité patrimoniale (Edwards et Shaoul, 2003), il apparaît que la comptabilité de caisse présente des défauts bien plus importants. Elle ne peut, en effet, rendre compte ni des engagements qui ne se traduisent pas par une sortie de fonds durant l'exercice, ni d'éventuels flux induits au-delà de l'exercice considéré. Il n'en demeure pas moins que la capacité des règles comptables patrimoniales issues du privé à rendre compte des engagements liés aux PPP doit être interrogée. En effet, pas plus qu'en comptabilité nationale, il n'existe de normes spécifiques aux PPP dans le domaine de la comptabilité générale. L'IASB n'ayant toujours pas établi la norme attendue en matière de *services et concession* pour les entreprises privées, l'IPSAS n'a pas édicté de règles applicables aux collectivités publiques. Ce faisant, il n'existe pas, tant en France qu'au Royaume-Uni de règles applicables aux PPP pour la comptabilité patrimoniale de l'Etat.

Dans le cas français, cette absence et les risques qu'elle induit pour la sincérité des comptes publics a été relevée à deux reprises par la Cour des Comptes au printemps 2007, à l'occasion de deux de ses rapports sur les finances publiques, à savoir la certification des comptes de l'Etat et le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Dans le cadre de la certification des comptes de l'exercice 2006, la Cour des Comptes (2007a) a relevé que si aucun actif concerné par un contrat de PPP n'avait encore à apparaître dans les comptes (le premier contrat de partenariat de l'Etat, relatif à l'INSEP, a été signé le 23 décembre 2003), il convenait cependant que pour les prochains exercices les engagements liés à ces contrats apparaissent en annexe. Comme le relève la Cour, « *le producteur des comptes a justifié sa*

¹⁶ Nous retrouvons ici l'influence de la théorie positive de la comptabilité pour laquelle la comptabilité n'est pas neutre et ne permet donc pas de mesurer objectivement les résultats économiques des entreprises. La comptabilité des firmes, au travers des choix que celles-ci font, n'est que le reflet de comportements opportunistes et maximisateurs. Les comptes ne révèlent pas une vérité objective mais sont tout simplement le reflet des arbitrages liés aux intérêts particuliers des entités productrices des comptes (Chiapello et Desrosières, 2006).

prudence sur le sujet général du traitement comptable des concessions, et ultérieurement des PPP et des opérations similaires, par le besoin de préciser les normes comptables de l'Etat, dans un contexte de débats internationaux sur le régime de propriété, de contrôle et de traitement comptable ». Ainsi, le ministère de l'Economie a-t-il pris l'engagement de préparer la comptabilisation des PPP pour l'exercice comptable 2008. La Cour, à l'occasion, de son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (Cour des Comptes, 2007b), a prolongé ses interrogations non plus sur le seul volet du traitement comptable des éléments d'actifs concernés par les PPP mais sur celui des *engagements contingents* de l'Etat. Il s'agit, de façon générale, de l'ensemble des obligations de l'Etat dont la valeur ne peut être déterminée de façon certaine à la fin de l'exercice. Si les principaux engagements concernés recouvrent les garanties d'emprunts, les engagements de retraites ou les contrats de cofinancement, d'autres engagements contingents d'origine contractuelle doivent être pris en considération. Il s'agit d'une part des contrats de plan Etat-régions pour un montant estimé à 19,5 milliards d'euros et déjà des contrats de PPP pour un montant de 2,5 milliards.

Or, si le traitement comptable des contrats de partenariat est encore en suspens dans le cas français alors que les premiers contrats remontent à la fin de l'année 2006, il apparaît que la situation britannique n'est pas si différente, alors que les premiers contrats ont été signés voici vingt ans et que les montants financiers engagés ne s'établissent plus dans les mêmes proportions. Sur le principe, la position britannique est claire. Suivant l'*Application Note*, les PFI sont soumises à la règle FRS 5 (*Financial Reporting Standard n° 5 – Reporting the Substance of Transaction*). Selon celle-ci, la partie qui doit consolider est celle qui détient le contrôle économique du bien, en d'autres termes celui qui est le plus exposé aux risques et intéressé aux flux de ressources additionnels provenant de l'exploitation (HM Treasury, 2007). Ce faisant, l'évaluation ne va pas seulement reposer sur la prise en considération de grandes catégories de risques, comme c'est le cas, par exemple dans les règles d'Eurostat, mais sur une analyse fondée à la fois sur des évolutions de type quantitatif et une appréciation de nature qualitative de chaque contrat.

Cependant, la situation n'est pas aussi claire que la Note Technique du Trésor britannique peut la laisser paraître. D'une part, un groupe de travail, commun au Trésor, au National Audit Office (NAO), à l'Audit Commission et à la profession comptable a été constitué en mars 2006 pour réformer cette dernière dans un contexte caractérisé, comme nous l'avons vu, par les incertitudes liées à l'absence de règles édictées par l'IPSAS (NAO, 2007). D'autre part, le Trésor britannique considère que les contrats de PFI ne sont pas en premier lieu des contrats portant sur l'acquisition d'un actif mais des contrats d'achats de services¹⁷. En effet, il est possible de considérer que les PFI britanniques, bien

¹⁷ « *We view a PPP contract as being a purchase / supplier relationship for the procurement of a stream of services, over the long term* ». Resource Accounts Manual – HM Treasury. De la même façon, il convient de noter que le Trésor britannique a rejeté, en 1998, une proposition de l'Accounting Standard Board, visant à

plus que les contrats de partenariats français (Marty et al., 2006b), se caractérisent par des flux de paiements qui ne sont pas liés à l'amortissement financier de l'actif mais qui s'établissent en fonction de la disponibilité du service, de son utilisation et de critères de performance et de qualité. Or, dans le cadre des règles comptables britanniques, en l'occurrence de la FRS 5, de tels contrats n'ont pas à être consolidés dans les comptes publics (Hodges et Mellet, 2005).

Ce faisant, si le contrat de PFI est considéré comme un contrat de services, la partie publique n'a pas à reconnaître dans ses états financiers les éléments d'actifs et les engagements liés au contrat (Broadbent et Laughlin, 2002). Cependant, s'il s'avère possible de séparer au sein des paiements une partie relative aux flux de services et une partie se rattachant à l'amortissement financier des actifs, alors cette seconde catégorie d'engagement doit être retracée dans les états financiers de la personne publique. Il s'agit alors, pour cette seconde partie du contrat, d'un mécanisme proche de celui du leasing financier, lequel implique une consolidation, selon la norme britannique SSAP 21 (*Statement of Standard Accounting Practice 21 – Accounting for Leases and Purchase Contracts*). La norme FRS 5 est alors appliquée sur la seule partie correspondante au paiement pour les actifs. Il s'agit de vérifier que la partie publique détient effectivement le contrôle économique de ces derniers. Pour déterminer le contrôle, le Trésor britannique ne s'appuie pas, comme nous l'avons vu, sur de grandes catégories de risques mais sur une évaluation quantitative au cas par cas des expositions relatives des deux partenaires au risque. Cette évaluation repose sur le recours à l'actualisation des flux (au taux public défini par le Trésor britannique) et à des méthodes de simulations (en l'occurrence la simulation de Hertz) pour estimer les espérances de coûts liés aux différents risques. Cette première évaluation quantitative est complétée pour une appréciation de nature qualitative, ne pouvant s'exercer, elle aussi qu'au cas par cas.

Bien que cette méthode soit bien plus satisfaisante que celle mise en œuvre par Eurostat, il n'en demeure pas moins qu'elle peut contribuer à accroître le risque de voir des arbitrages comptables très peu homogènes d'un contrat à l'autre ou d'une entité publique contractante à l'autre (Hodges et Mellet, 2004). D'ailleurs ce risque était déjà d'autant plus élevé que les normes comptables applicables sont relativement peu claires et laissent déjà une forte marge de discrétion quant à la qualification du contrat. En effet, celle-ci se fait au Royaume-Uni selon la théorie de l'accessoire (Braconnier, 2002). Peu importe la répartition entre part de l'amortissement des infrastructures et coût des services dans les paiements de la personne publique. Ainsi, le contrat adopte la qualification que lui a donnée le pouvoir adjudicataire, ce qui permet à ce dernier de disposer d'une forte marge de discrétion quant à la consolidation de ce dernier dans ses propres comptes.

intégrer dans les comptes patrimoniaux de l'Etat, la valeur (en termes d'investissements privés) des contrats de PFI, en arguant qu'il s'agissait moins de montages s'apparentant à des leasings financiers que de montages relevant d'une logique de leasing opérationnel (Allen, 2003).

Il n'en demeure pas moins que ces éléments d'incertitude ont à être confrontés à la position britannique pour lequel les contrats de PFI ont, dans le cas général, vocation à être consolidés dans les comptes publics. D'une part, l'application de la *Golden Rule* semblerait *a priori* ne pas susciter les mêmes tentations de passer les investissements publics en hors bilan que ne le font les critères européens (quand bien même celle-ci ne concerne que les actifs matériels). D'autre part, le Trésor a, au moins à deux reprises, attesté de sa volonté de consolider les contrats de PFI dans les comptes publics. En 1998, tout d'abord au travers de son *Application Note*, conduisant à appliquer la FRS 5 aux PFI. Portant sur la substance même des transactions, celle-ci est plus encline à conduire à des consolidations que la SSAP 21. Au travers de sa directive de 1999¹⁸, ensuite, insistant sur le caractère primordial de la réalisation de la *value for money* dans la décision de s'engager dans un PPP vis-à-vis de toute considération de nature comptable.

Les règles applicables aux PPP dans la procédure budgétaire française

L'importance des engagements financiers de long-terme liés aux PPP et la difficulté de pleinement saisir ces derniers au travers des règles de comptabilité nationale et de comptabilité patrimoniale conduisirent les parlementaires français à accroître la transparence budgétaire de ces derniers. Pour ce faire, il a été proposé de compléter l'encadrement comptable des PPP par un système de contrôle budgétaire fondé sur le régime des autorisations d'engagement (AE), définies dans la LOLF comme « *la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées* » (article 8-2).

En effet, il était possible de craindre qu'à l'instar d'autres contrats publics pluriannuels, les CP ne se traduisent dans le budget de l'Etat que par des crédits de fonctionnement annuels. Or, « *cette imputation au fil de l'eau des dépenses budgétaires ne permet pas de retracer correctement la réalité de l'engagement de l'Etat sur longue période* » (Ministère de l'Economie, 2005). Or, la généralisation du système des autorisations d'engagement peut permettre de rendre compte en comptabilité budgétaire des engagements juridiques de l'Etat. Il n'en demeure pas moins nécessaire de définir le degré de couverture optimal des contrats de PPP par les AE. Une première disposition, introduite par le Sénat, exigeait que la couverture couvre la totalité de l'engagement financier. Dès la première année de contrat, la personne publique aurait du disposer de l'ensemble des AE correspondant au coût total du contrat sur l'ensemble de son cycle de vie. Un tel niveau d'exigence aurait rendu le recours à de tels contrats de long terme, difficile si ce n'est impossible. Aussi, l'Assemblée nationale substitua-t-elle à cette exigence de couverture de la « *totalité de l'engagement financier* », une exigence de couverture de la « *totalité de l'engagement juridique* » (Arthuis, 2005). L'AE pour la première année

¹⁸ Notons que celle-ci établissait une règle non rétroactive - *forgiveness for the sins of the past* (Kirk et Wall, 2002). Il n'en demeure pas moins que certains contrats de PFI, initialement déconsolidés, furent ré-intégrés dans les comptes publics suite à des décisions de l'Office of National Statistics ou du NAO (Bergère, 2007).

de contrat doit donc couvrir la seule partie certaine de l'engagement contracté, c'est-à-dire les coûts d'investissements et le montant contractuel du dédit¹⁹. A l'inverse, le montant de l'annuité (coûts de fonctionnement et de financements) sera couvert par des AE année après année.

II – Les incertitudes liées au traitement budgétaire et comptable des PPP en pratique: le cas britannique

Il s'agit dans le cadre de notre seconde partie de nous attacher à l'analyse empirique des contrats de PFI eux mêmes pour évaluer en pratique quels sont les choix de consolidation effectivement effectués par les collectivités publiques. En effet, à l'exception des règles budgétaires mises en place à l'initiative du Parlement français en 2005, le cadre comptable dans lequel se déploient les PFI britanniques peut être comparé au notre, que cela soit en termes de comptabilité nationale ou de comptabilité patrimoniale. Ainsi, après avoir décrit ces arbitrages à partir de la base de données établie par le Trésor britannique, nous identifierons les principales difficultés et les enjeux critiques liés au traitement comptable des PFI, avant d'en tirer quelques perspectives, notamment pour le cas français dans le cadre de notre conclusion.

A – Quels arbitrages comptables dans les faits ? Les enseignements de vingt ans de PFI

Comme nous l'avons vu, la position britannique en matière de traitement comptable des contrats de partenariat public-privé semble témoigner, au moins pour ce qui est des principes, d'une approche plus rigoureuse que la moyenne. D'une part, les directives du Trésor britanniques mettent l'accent sur la primauté de la recherche de la valeur pour le contribuable (*value for money*) sur toute considération de consolidation comptable des opérations. D'autre part, les conditions de consolidation mises en place au Royaume-Uni semblent plus rigoureuses que celles introduites par Eurostat en 2004. Rappelons, par exemple, que la règle britannique stipule qu'un contrat dans lequel le partenaire privé ne prend pas à sa charge le risque de demande ne peut apparaître en hors bilan dans les comptes publics. Pour s'attacher au traitement comptable effectif des PFI britanniques, lesquelles représentent la quasi-totalité des PPP britanniques (encadré 3), il est possible de se fonder sur les statistiques mises en ligne par le Trésor britannique²⁰.

Encadré 3 : PFI et PPP au Royaume-Uni

¹⁹ Le dédit inclut ici à la fois la reprise de la dette (pour que le partenaire puisse couvrir l'ensemble de ses frais financiers) et les pénalités prévues contractuellement en cas de fin anticipée du contrat (compensant, par exemple, l'absence d'exploitation dans la durée de l'ouvrage réalisé).

²⁰ http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_pfi_stats.cfm

Il convient de relever qu'en toute rigueur les partenariats public-privé britanniques ne se limitent pas aux seules opérations de Private Finance Initiative. Au moins trois autres instruments contractuels, le plus souvent créés avant le lancement de la politique de PFI en 1992, sont disponibles pour les pouvoirs publics britanniques (Voisin, 2007). Il s'agit, tout d'abord, des montages de type GOCO (Government Owned, Company Operated), par lesquels une entité privée fournit un service en exploitant une infrastructure demeurant propriété publique. Il s'agit donc une sorte d'affermage, notamment utilisée par le ministère de la Défense britannique dans les années quatre-vingt pour les chantiers navals. Ensuite, les collectivités publiques peuvent recourir à des montages de type *Prime Contracting*. Ces derniers utilisés dans le domaine de la Défense ont été étendus au domaine de la gestion immobilière. Il s'agit d'instruments contractuels permettant de s'engager avec une entité privée pour une prestation globale, notamment en matière de soutien logistique ou de maintenance d'infrastructures. Enfin, il est possible de citer les montages de type Wider Market Initiative permettant à un prestataire privé de commercialiser des capacités inemployées par les services de l'Etat, par exemple dans le domaine des télécommunications. Cependant, de tels montages partenariaux demeurent marginaux vis-à-vis des PFI. En effet, sur les 700 projets recensés sur la base de données de Partnerships UK, l'organisme expert britannique²¹, ils ne représentent qu'une vingtaine de contrats. Il convient au passage de relever que les bases du Trésor et de Partnerships UK (une société commune public-privée, liée à un essaimage du Trésor lui-même) ne sont pas strictement identiques. Les différences entre les deux bases proviennent essentiellement de décalages liés aux règles d'enregistrement des contrats (Voisin, 2007).

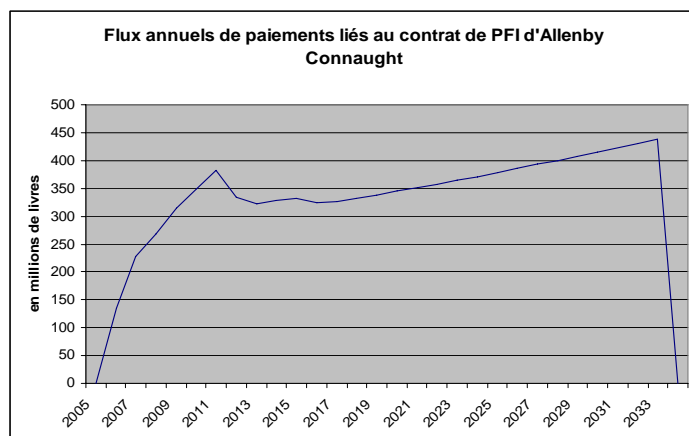
Celles-ci permettaient de disposer au 11 juillet 2007 d'informations portant sur 591 contrats. Au-delà des données liées à l'identification des contrats et des parties, elles portent sur la valeur nominale des projets, les flux de paiements prévisionnels auxquels s'est engagée la personne publique sur l'ensemble de la période contractuelle mais aussi sur le traitement de l'opération considérée dans la comptabilité patrimoniale publique. En d'autres termes pour quelques 591 contrats de PFI signés entre 1987 (signature du contrat Dartford Crossing, relatif au Pont Elisabeth II) et 2007 (signature d'un contrat portant sur un hôpital universitaire en Ecosse), la base du Trésor britannique permet de déterminer quelles opérations ont été consolidées dans les comptes publics et quelles figurent hors bilan.

Les informations contenues dans la base sont relativement complètes. Par exemple, le traitement de l'opération dans les comptes publics est connu pour 590 opérations sur 591. Il est cependant à regretter que les flux annuels de paiements auxquels l'administration s'est engagée lors de la conclusion des contrats ne soient pas systématiquement renseignés. Comme nous le verrons, ceci est le cas des trois contrats de PFI les plus importants en termes financiers, en l'occurrence trois des contrats de PFI signés entre décembre 2002 et avril 2003 pour le métro de Londres. Ces contrats dont les montants respectifs sont de 6,69 ; 5,53 et 5,38 milliards de livres devraient induire des flux de paiements annuels

²¹ <http://www.partnershipsuk.org.uk/ProjectsDatabase/projects-dbase.asp>

particulièrement élevés²². Par exemple, le quatrième contrat en valeur, celui des logements militaires de la garnison d'Allenby Connaught, signé en mars 2006 va induire, pour un investissement total quatre fois moindre que chacun de ces trois contrats (1,26 milliard de livres), des flux annuels de paiements publics de plus de 300 millions de livres en régime de croisière (figure 4).

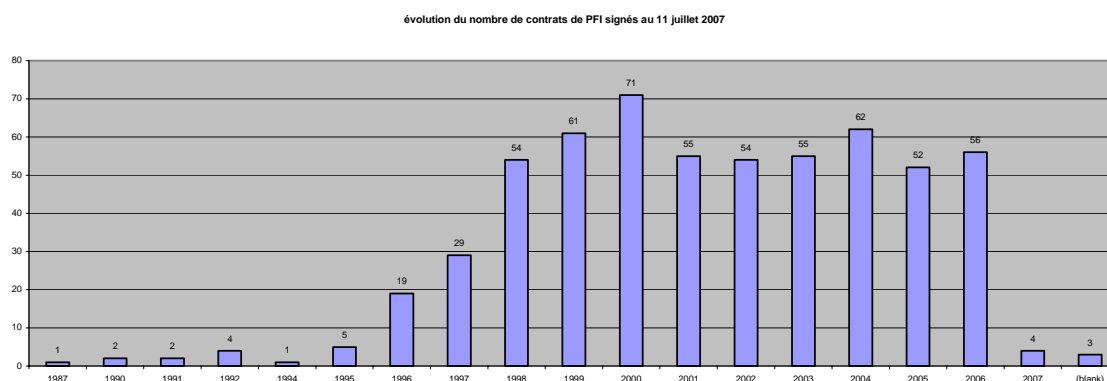
Figure 4 : Flux de paiements annuels liés au contrat d'Allenby (source HM Treasury, juillet 2007)



Nonobstant ces informations manquantes, la base de données du Trésor britannique permet à la fois d'évaluer l'importance du recours aux partenariats public-privé dans l'investissement public britannique (en nombre de contrats mais aussi en montants investis) mais aussi d'apprécier le montant des engagements publics liés à l'exécution de ces derniers. Tout d'abord, une analyse portant sur le nombre de contrats signés permet de mettre en relief les principaux traits saillants de la politique de PFI. Le réel démarrage de la politique se situe en 1997, après la relance du programme par le nouveau gouvernement travailliste de Tony Blair (figure 5). L'établissement d'un cadre d'ensemble favorable aux contrats (cadre comptable et budgétaire adapté, méthodes de comparaisons de coûts et directives techniques) a rendu possible un net accroissement du nombre de contrats signés (Marty et al., 2006b).

Figure 5 : nombre de contrats de PFI signés au Royaume-Uni

²² Il convient cependant de s'interroger sur les spécificités de ces contrats vis-à-vis des autres PFI, lesquelles sont notamment liées à la faible prévisibilité des paiements publics (à l'exception de la subvention initiale) dans la mesure où les flux de paiements viendront des usagers.



Dès lors que l'on considère non plus le nombre des contrats mais l'investissement privé lié au projet, il est possible de mettre en évidence un net tassement depuis l'année 2003 (tableau 1). Il convient en fait de considérer celle-ci comme une année hors norme, dans la mesure où elle a été caractérisée par la signature de deux des trois contrats relatifs au métro londonien et de deux autres contrats particulièrement importants, à savoir le système de télécommunications satellitaires de défense, Skynet V, pour un montant de 1,08 milliard de livres et le projet PRIME (système d'information pour le ministère du travail) pour un montant de 990 millions.

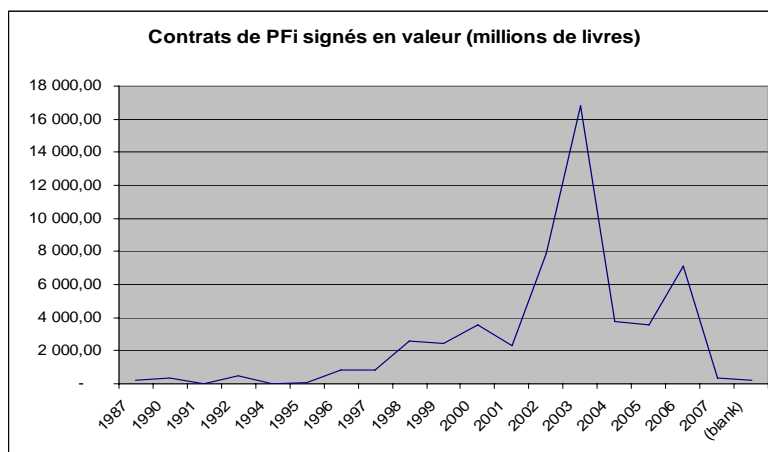
Tableau 1 : Contrats de PFI recensés dans la base du Trésor britannique au 11 juillet 2007

Année	Nombre de projets	Somme des "capital values"
1987	1	180,00
1990	2	336,00
1991	2	6,00
1992	4	515,70
1994	1	6,00
1995	5	95,72
1996	19	848,60
1997	29	824,03
1998	54	2 566,25
1999	61	2 467,41
2000	71	3 535,47
2001	55	2 328,33
2002	54	7 876,93
2003	55	16 839,56
2004	62	3 737,05
2005	52	3 583,32
2006	56	7 088,89
2007	4	361,70
non renseigné	3	231,20
total	590	53 404,16

Il convient cependant de souligner que le montant d'investissements lié au projet (*capital value*) n'entretient aucun lien mécanique avec ceux des flux annuels de paiements auxquels le contrat donnera lieu. Il ne représente que l'investissement porté par la société projet constituée dans le cadre du contrat. En d'autres termes, la *capital value* ne représente ni la somme des flux de paiements liés au

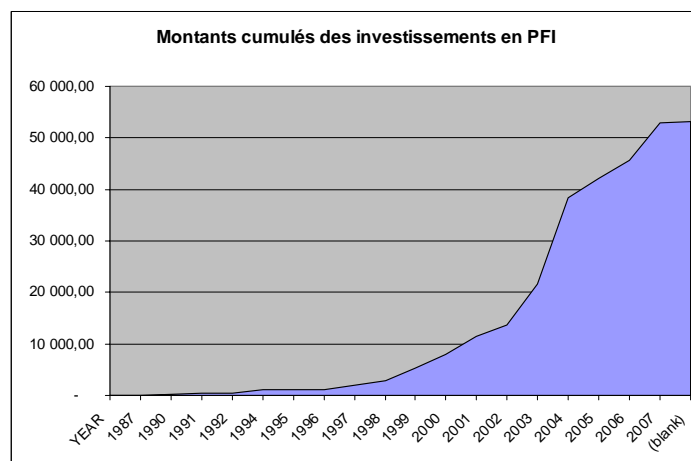
contrat, ni sa valeur actuelle nette mais l'estimation par la collectivité publique (au travers du *Public Sector Comparator* ou de la *Quantitative Spreadsheet Analysis* (Marty et al., 2006b)) des investissements que devra réaliser le secteur privé pour mettre en place la PFI.

Figure 6 : cumul annuel des investissements liés aux contrats de PFI



Les statistiques fournies par le Trésor britannique mettent en relief une forte augmentation des investissements publics financés au travers de PFI depuis 1997 avec une croissance extrêmement vigoureuse entre 2002 et 2003 (figure 6). En juillet 2007, le cumul des investissements liés aux PFI atteignait quelques 53,337 milliards de livres (figure 7).

Figure 7 : Cumul des investissements réalisés en PFI



La question du traitement comptable des contrats de PFI peut s'envisager quant aux éléments d'actifs immobilisés (ce qui pourrait ici induire l'intégration de plus de 53 milliards de livres dans le bilan du secteur public) mais aussi quant aux engagements souscrits par les administrations publiques au travers de ces derniers. En effet, un contrat de partenariat public-privé crée des obligations pour la partie publique, lesquelles peuvent prendre la forme de paiements directs ou de dispositifs de garantie.

Si les normes comptables internationales ne conduisent pas à prendre en compte les secondes, dans la mesure où il s'agit d'obligations contingentes, les engagements de paiements devraient être retracés au passif en cas de consolidation du contrat dans les comptes publics. Or, comme le montre la base de données du Trésor britannique, les engagements financiers publics liés aux contrats de PFI conclus au 11 juillet 2007 sont appelés à s'accroître de façon extrêmement sensible dès l'exercice budgétaire 2006-2007 et devraient atteindre un palier à plus de 6 milliards de livres par an entre 2008 et 2018²³.

De plus, la réduction des flux de paiements à compter de cette période est en grande partie illusoire dans la mesure où il est fort probable qu'à l'issue des contrats, une très forte proportion de ces derniers ne soient renouvelés (qu'il s'agisse du même prestataire ou d'un transfert à un groupe concurrent). En effet, la perte des capacités humaines et techniques internes rend illusoires des retours significatifs de fonctions jusqu'alors réalisées dans le cadre de partenariats public-privé en régie. Ainsi, la réduction à long terme des flux financiers liés aux PPP passe par une difficile réversibilité des choix d'externalisation par la personne publique (encadré 4).

Encadré 1 : PPP et réinternalisation

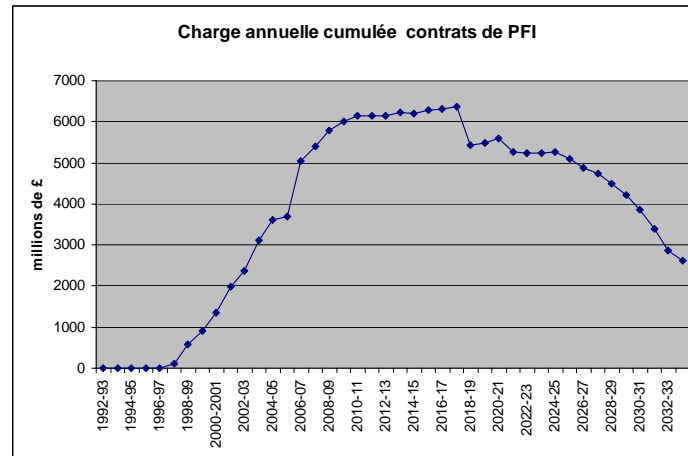
Des travaux en sciences de gestion (Law-Kheng, 2007) montrent que les décisions d'externalisations des groupes privés se caractérisent, dans certains cas, par une certaine réversibilité. Au-delà de limites tenant à la prise en compte des coûts de transaction, de transfert de gouvernance ou d'irréversibilité des investissements, la réinternalisation pourrait être analysée comme un réajustement des frontières de la firme face à la recomposition des chaînes de valeur. Transposée dans la sphère publique, la réinternalisation pourrait donc procéder soit d'une sous performance du privé soit d'une redéfinition du « cœur de métier », en l'occurrence des fonctions régaliennes ou stratégiques. Il convient de relever, en outre, qu'il a été établi que pour les collectivités locales américaines en flux annuels les décisions de réinternalisation compensent les délégations de fonctions à des prestataires privés (Hefetz et Warner, 2004). Ainsi, la réversibilité de la décision de s'engager dans un partenariat peut-elle apparaître comme envisageable, quand bien même elle ne saurait être aussi aisée pour des fonctions requérant des capacités que seul le privé a éventuellement pu développer par l'intermédiaire d'un grand nombre de projets.

Ce faisant, les engagements de paiements de la personne publique ont une forte probabilité de demeurer rigides à l'issue du contrat, sachant qu'ils revêtiront des caractéristiques proches de *services votés* pour l'ensemble de la période contractuelle (figure 8). En effet, si la personne publique venait à rompre un contrat donné avant la date d'échéance prévue, elle devrait verser de forts dédommagements à son prestataire privé. Le caractère dissuasif d'une rupture fait que les flux de paiements vont présenter une forte rigidité pour l'ensemble des contrats. De la même façon, même si l'usage d'un service décroît durant la

²³ Rappelons, en outre, que trois contrats des contrats de PFI relatifs au métro de Londres ne sont pas ici pris en compte.

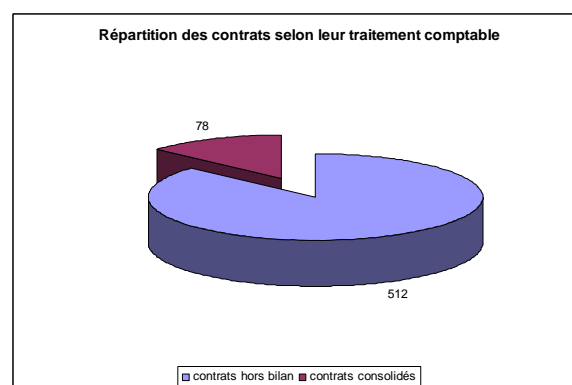
période contractuelle, les paiements ne présenteront qu'une flexibilité relative à la baisse dans la mesure où une part des paiements est liée à la disponibilité de l'infrastructure.

Figure 8 : charge annuelle liée aux flux de paiements des contrats de PFI signés (juillet 2007)



Il convient donc de s'attacher aux traitements comptables des 591 contrats recensés par le Trésor britannique. Il apparaît tout d'abord que près de 87 % de ces derniers ont été passé hors bilan (figure 9). Un tel taux doit être remis en perspective avec le caractère apparemment plus strict des règles britanniques vis-à-vis des exigences d'Eurostat.

Figure 9 : Répartition des contrats de PFI selon leur traitement comptable

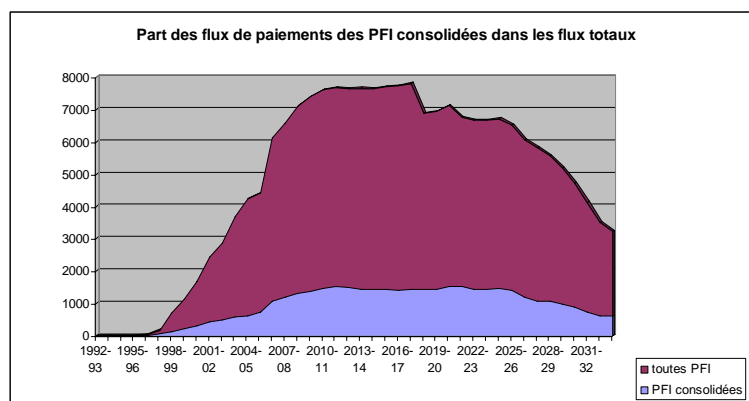


Les contrats de PFI déconsolidés créent donc des engagements de paiements de la part de la sphère publiques qui ne sont pas traduits dans les états financiers annuels et qui à ce titre là vont à l'encontre de l'exigence d'*accountability* portée par les exigences du nouveau management public. Les

engagements en question, lesquels n'ont que peu à voir avec des engagements conditionnels, représentent des montants qui atteindront en régime de croisière quelques 5 milliards de livres annuels.

Il apparaît donc que les flux de paiements annuels futurs liés aux contrats laissés hors bilan vont représenter une part extrêmement significative des engagements globaux liés à la politique de PFI pour les collectivités publiques britanniques (figure 10).

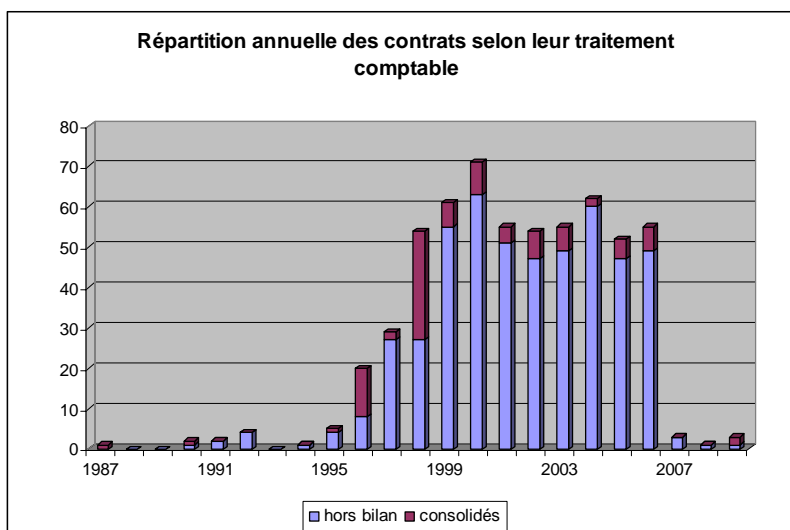
Figure 10 : flux de paiements futurs PFI consolidées et PFI hors bilan



Si la part du hors bilan s'avère très largement prédominante au sein du portefeuille de contrats de PFI britanniques, diverses questions peuvent être posées. Les premières sont d'ordre chronologique. Les consolidations des opérations sont-elles devenues plus fréquentes après les directives du Trésor de 1999 rappelant que l'objectif principal des PFI était la réalisation d'un niveau élevé de *Value for Money* plutôt qu'une déconsolidation des opérations ? Le second ensemble de questions tient aux caractéristiques pouvant influencer sur de tels arbitrages comptables ? Par exemple, la décision de classer une opération en hors bilan est-elle liée au montant de l'investissement lié au contrat ou au département ministériel qui en est le porteur ?

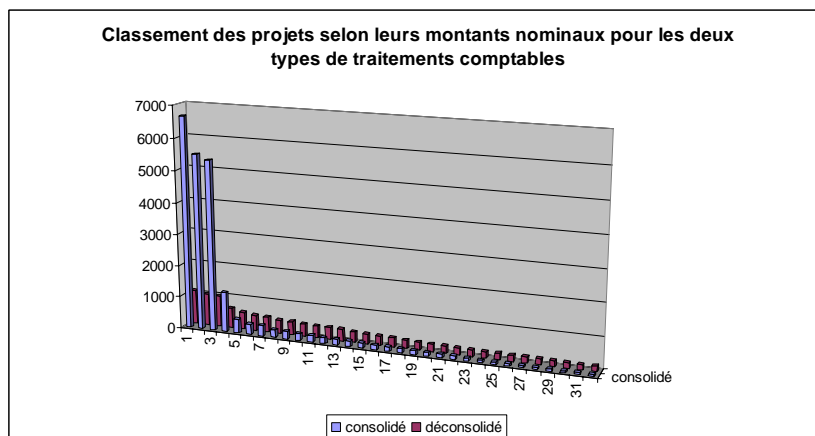
Il apparaît tout d'abord que l'instruction du Trésor émise en 1999, qui insistait sur le caractère sous optimal de décisions d'engagement dans des PFI fondées sur les seules stratégies comptables, n'a pas eu un effet significatif. Évaluée en nombre de contrats, la répartition entre PFI intégrées dans les comptes publics et celles laissées hors bilan évolue très nettement en faveur de l'option de la déconsolidation. Il apparaît que depuis l'année 1998, caractérisée par un relatif équilibre des deux options, le biais en faveur du hors bilan s'est très nettement renforcé (figure 11).

Figure 11 : ventilation annuelle des contrats de PFI selon leur traitement comptable



Un autre élément potentiellement structurant quant aux arbitrages comptables pourrait être constitué par le montant de l'investissement induit par l'opération. Il apparaît, en effet, lorsque l'on compare les montants classés dans l'ordre décroissant des opérations consolidées et hors bilan, que les contrats qui induisent les investissements les plus importants ont plus de chances de se voir consolidés dans les comptes publics (figure 12).

Figure 10 : montants respectifs des opérations consolidées ou hors bilan les plus importantes



Il apparaît que les opérations les plus importantes au point de vue de l'investissement que doit apporter le prestataires privés ont relativement plus de chances de se voir consolidées comme en attestent les deux tableaux suivants (tableaux 2 et 3) mettant en regard les six contrats dont les montants sont les plus élevés pour les deux catégories.

Tableau 2 : Opérations hors bilan les plus significatives

contrat	Année	domaine	Montant (millions de livres)
Skynet V	2003	Défense – satellites de télécommunications	1079
Hôpital St Bart's / London NHS Trust	2006	Santé	1000
Prime	2003 ²⁴	Parc immobilier du ministère des affaires sociales	990
Birmingham Hospital	2006	Santé	627
Colchester	2004	Défense – programme immobilier (rénovation)	539
Autoroute M6	1992	Autoroute	485

Tableau 3 : Opérations consolidées les plus significatives

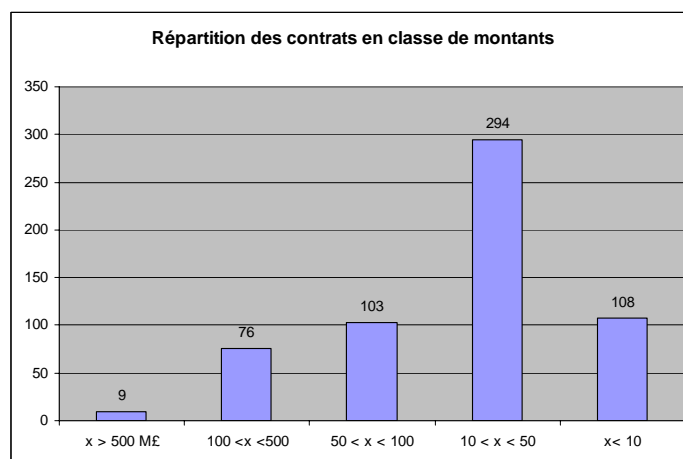
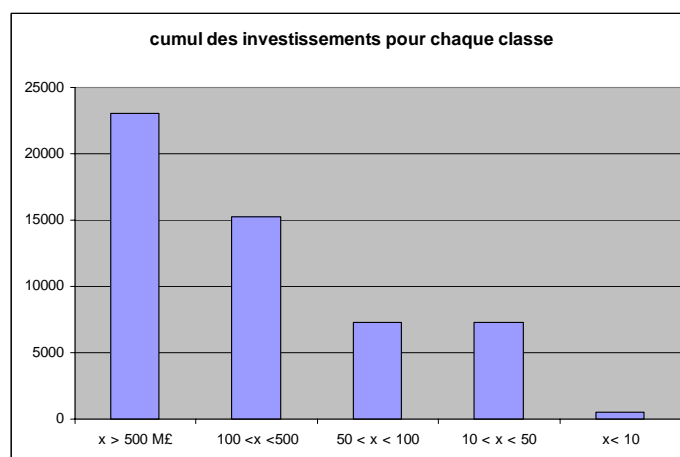
Contrat	Année	domaine	Montant (millions de livres)
Méto de Londres	2003	Transports	6687
Méto de Londres	2002	Transports	5526
Méto de Londres	2003	Transports	5831
Allenby	2006	Défense - immobilier	1257
MBR	2000	Défense - immobilier	439
Severn Crossing	1990	Transports	331

Il apparaît que les contrats les plus importants en termes d'investissements initiaux sont ceux qui ont la plus forte probabilité d'être consolidés dans les comptes publics. Ceci peut avoir plusieurs explications, lesquelles dépendent étroitement de l'objet du contrat mais aussi de la construction des clauses contractuelles. Tout d'abord, les contrats portant sur des infrastructures publiques déjà existantes (modernisation, exploitation et maintenance) ont en règle générale (mais des exceptions existent, notamment en matière d'immobilier de Défense) vocation à être consolidés. En effet, l'actif était déjà intégré dans les comptes publics. Il ne semble pas en aller de même quand une nouvelle infrastructure est déployée par un opérateur privé. Dans de tels contrats, baptisés « *greenfield*

²⁴ Notons, que la base du Trésor distingue la date de début du contrat (en l'occurrence 2003) de la date de clôture financière de l'opération (en l'espèce 1997).

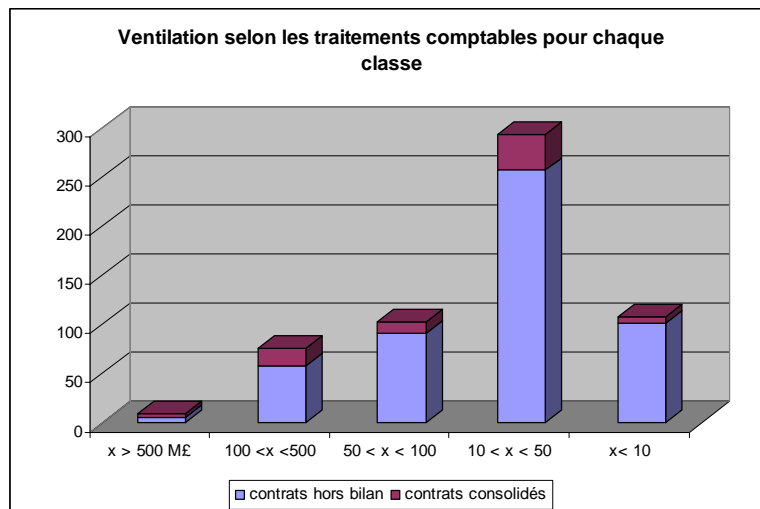
projects » par la base de données de la Banque Mondiale, le prestataire privé a vocation à intégrer l'opération dans ses comptes. Pour les équipements complexes, plusieurs paramètres peuvent entrer en ligne de compte pour déterminer la partie qui consolidera l'opération. Quand le privé maîtrise la classe de risque relative à l'équipement (exemple des satellites ou des systèmes d'informations ou de télécommunications), ce dernier peut porter le risque dans la mesure où ses capacités et son expérience de contrats comparables lui permet de le gérer le plus efficacement. Par contre, pour les contrats de montants trop élevés pour la surface financière d'une entreprise donnée ou portant sur des équipements dont la réalisation ou l'exploitation serait trop risquée, la personne publique, en tant que meilleure mutualisatrice des risques (Samuelson, 1964), doit intégrer l'opération dans ses comptes.

Il est cependant possible de s'attacher plus finement aux liens entre montant de l'investissement induit par le contrat et traitement comptable en ventilant arbitrairement les opérations en cinq classes (figure 13). Une première classe correspond aux opérations dont le montant excède 500 millions de livres. Comme nous le verrons cette classe compte quelques 9 contrats pour un cumul d'investissement de quelques 23 milliards de livres (figure 14). La deuxième classe regroupe 76 contrats dont les montants s'échelonnent entre 100 et 500 millions de livres. Ces derniers représentent plus de 15 milliards d'investissements cumulés. La troisième classe correspond à des investissements s'échelonnant entre 50 et 100 millions de livres. Cette classe regroupe 103 contrats, pour un montant d'investissements cumulés de 7,3 milliards de livres. La quatrième classe regroupe des contrats dont les montants d'investissements vont de 10 à 50 millions. La base du Trésor en compte 294 pour un cumul de 7,3 milliards. Enfin, la dernière classe est composée de contrats dont le montant n'excède pas 10 millions de livres. 108 contrats entrent dans cette catégorie pour un cumul d'investissements de 492 millions. Il s'agit de contrats dont les montants peuvent être inférieurs à un million de livres (200 000 £ pour le plus faible), lesquels correspondent souvent à des infrastructures scolaires, des commissariats, des systèmes d'informations pour les collectivités.

Figure 13 : Répartition des contrats en classe de montants**Figure 14 : investissements cumulés pour chacune des classes**

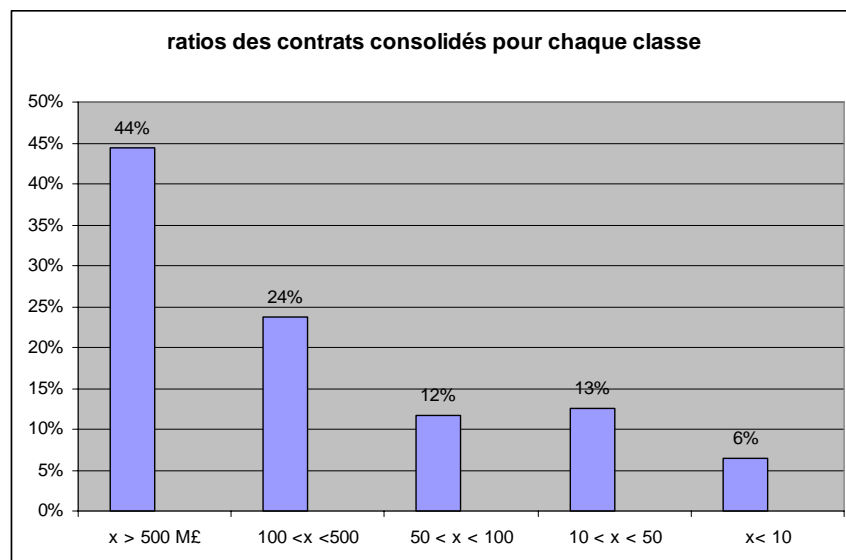
Il s'agit donc d'observer d'éventuelles spécificités de traitement comptable pour chacune des classes constituées (figure 15).

Figure 11 : répartition entre contrats consolidés et contrats consolidés pour chaque classe



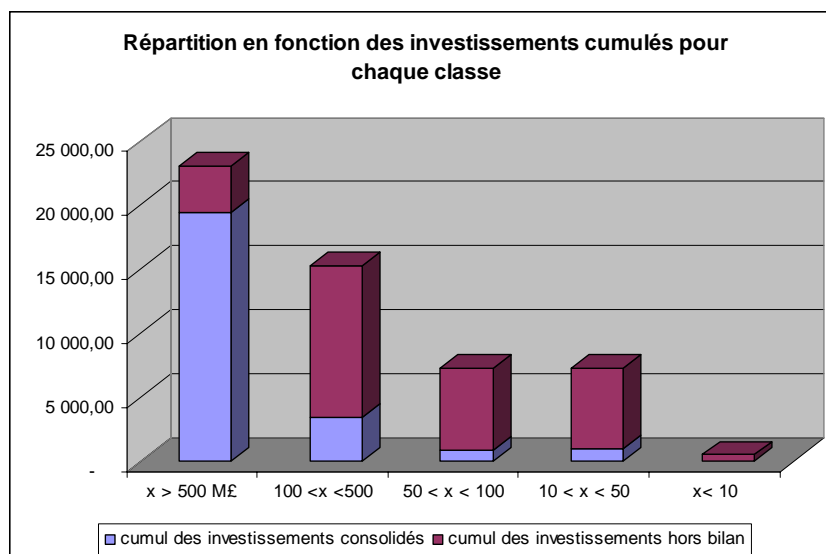
Il apparaît que le ratio de consolidation est relativement corrélé avec le montant des investissements initiaux (figure 16). Si celui-ci dépasse 40 % pour les investissements de plus de 500 millions de livres, il s'abaisse à 25 % pour ceux compris entre 100 et 500 millions, n'atteint plus que 12 à 13 % pour les opérations mobilisant entre 10 et 100 millions de livres.

Figure 16 : ratios de consolidation pour chaque classe



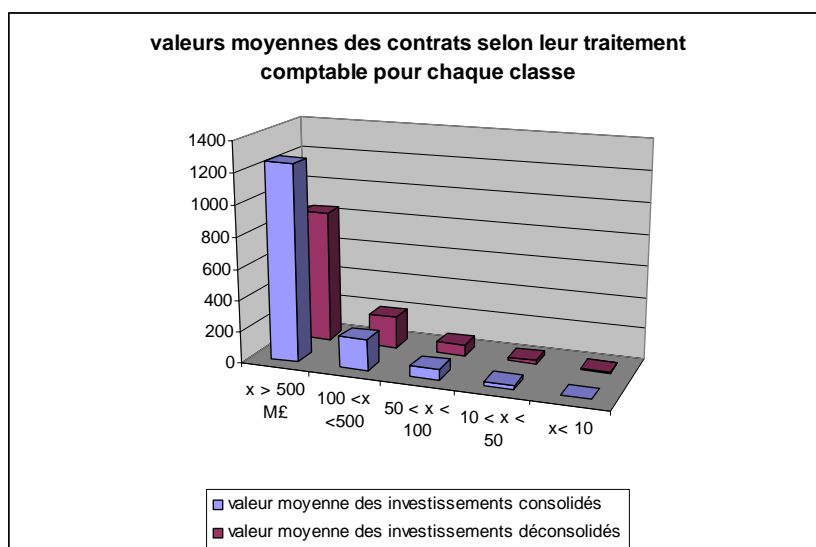
Cependant, du fait de la très forte variabilité des montants des opérations de PFI, il convient de considérer parallèlement la répartition en termes d'investissements cumulés et non plus seulement en termes de nombres de contrats (figure 17).

Figure 12 : Ventilation selon le montant des investissements et le traitement comptable



Il se confirme que la majeure partie des investissements consolidés provient des quatre contrats consolidés dans la première catégorie. En outre, l'analyse de la valeur moyenne en termes de montants d'investissements en fonction du traitement comptable pour chacune des classes montre que le biais de consolidations des contrats impliquant les investissements les plus élevés ne vaut que pour ces contrats majeurs (figure 18).

Figure 18 : Ventilation des contrats de PFI en fonction des options comptables et des investissements initiaux



L'analyse réalisée sur l'ensemble des domaines peut faire l'objet d'un premier affinement en considérant successivement trois départements ministériels parmi les plus significatifs (à savoir la

Défense, la Santé et les Transports) en matière de traitements comptables des opérations de PFI, que cela soit en nombre de contrats ou en montants d'investissements. Le recours aux PFI par le ministère de la Défense britannique apparaît comme particulièrement équilibré quant aux choix de consolidations (figure 19). Si 36 opérations ont été laissées hors bilan quand seulement 11 ont été retranscrites dans les états financiers du ministère, il n'en demeure pas moins que lorsque l'on considère les montants investis, le déséquilibre s'avère moindre avec un montant d'investissements hors bilan de 3,34 milliards de livres contre 2,24 consolidés (figure 20).

Figure 19 : choix comptables du ministère de la Défense - en nombre de contrats

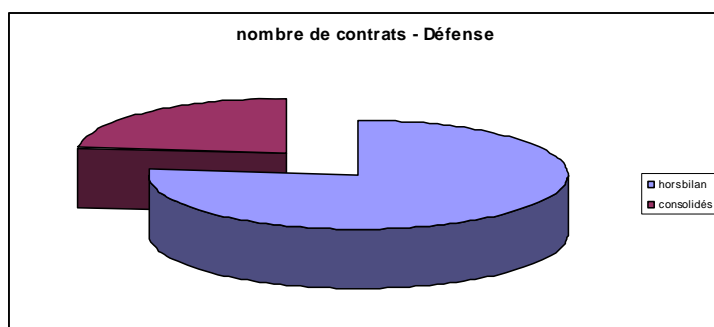
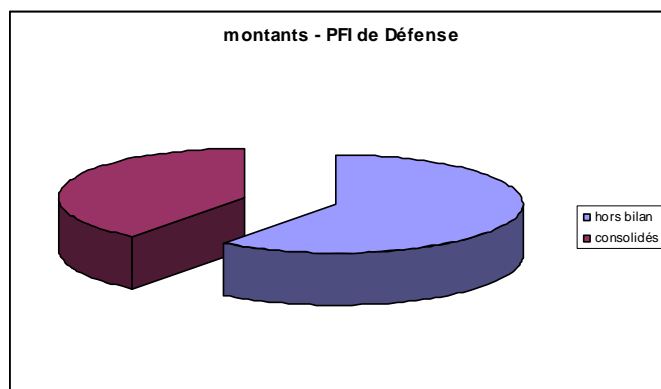


Figure 13 : choix comptables du ministère de la Défense - en montants investis



Cependant, l'analyse des arbitrages comptables du ministère de la Défense laisse transparaître certaines ambiguïtés, si ce ne sont des contradictions, lesquelles sont communes à de nombreux départements ministériels britanniques. Par exemple, si certaines opérations portant sur des programmes immobiliers sont, comme le promeut le Trésor, consolidées dans les comptes publics (rénovation du siège du ministère de la Défense, base d'Allenby-Connaught,...), d'autres sont traitées hors bilan (à l'instar du contrat portant sur les bases de Bath, Portsmouth et Bristol).

Le secteur de la santé, quant à lui, se caractérise par un recours massif aux montages déconsolidants (figures 21 et 22), tant en nombres de contrats (81 contre 5), qu'en montants investis (8047 millions de livres contre 243). Il convient en outre de noter que le dernier contrat de PFI du secteur ayant été retranscrit dans les comptes publics remonte à juillet 2000. Il s'agissait d'un contrat portant sur l'Oxleas NHS Trust dans la région londonienne, représentant un investissement limité à 10 millions de livres.

Figure 21 : Ventilation des PFI dans le domaine de la santé - en nombre de contrats

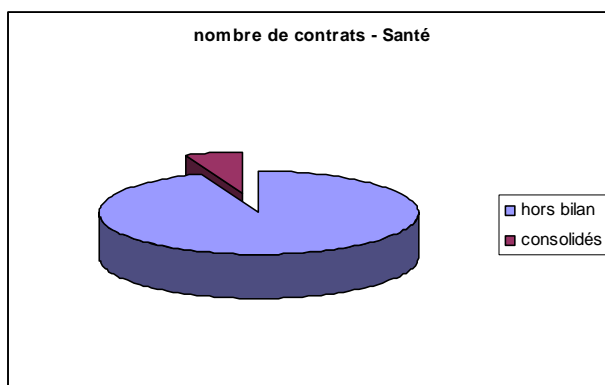
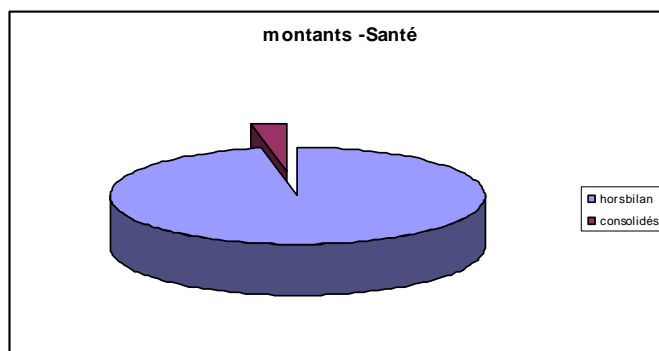
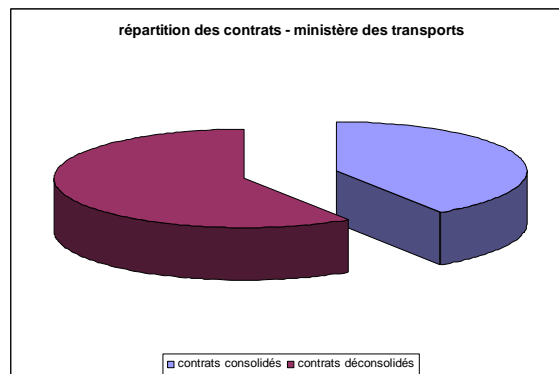


Figure 22 : Ventilation des PFI dans le domaine de la santé – en montants investis



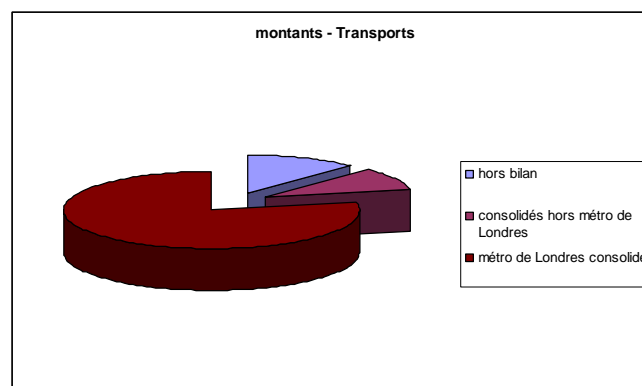
Le domaine des transports présente une situation plus originale. Si la répartition en nombre de contrats présente un relatif équilibre entre 29 opérations traitées hors bilan et 20 intégrées dans la comptabilité patrimoniale publique (figure 23), il n'en demeure pas que trois opérations consolidées réussissent presque à elles seules à renverser la donne en termes de montants investis (figure 24).

Figure 23 : répartition des contrats dans le domaine des transports



Il s'agit en l'occurrence des trois contrats de 2002/2003 relatifs à certaines lignes du métro londonien. Celles-ci représentent 17,6 milliards de livres sur un cumul de contrats consolidés égal à 19,7 milliards.

Figure 24 : répartition des montants investis dans le domaine des transports



B – Les questions liées aux traitements budgétaires et comptables des PFI britanniques

Il apparaît donc que nonobstant un caractère plus rigoureux des règles britanniques vis-à-vis de leurs homologues communautaires et les directives du Trésor insistant sur le caractère premier de la maximisation de la *value for money* et du partage optimal des risques sur les stratégies comptables et budgétaire, le traitement des PFI britannique présente une très forte inclination en faveur du hors bilan (tableau 4). Il semble que les opérations généralement consolidées présentent quelques caractéristiques communes.

Tableau 4 : identification des 20 opérations consolidées les plus importantes en termes de capital investi

département ministériel	nom du projet	année	valeur de l'investissement en millions de livres
Department for Transport	PPPSSL	2003	6 687,00
Department for Transport	PPP JNP	2002	5 526,40
Department for Transport	PPP BCV	2003	5 381,00
MOD	Allenby/Connaught	2006	1 257,05
MOD	Main Building Refurbishment	2000	438,96
Department for Transport	Severn Crossing	1990	331,00
Cabinet Office	New Accommodation Project	2000	330,00
Department for Transport	A1 DtoD Yorkshire	2003	245,00
Department for Transport	NRTS	2005	237,30
Department for Transport	M1/A1	1996	214,00
Scottish Executive	Royal Infirmary of Edinburgh	1998	206,00
HMRC	GOGGS		182,00
Department for Transport	Dartford Crossing	1987	180,00
Department for Transport	DLR Woolwick Extension	2005	177,00
MOD	Northwood Headquarters	2006	161,52
Department for Transport	DLR City Airport	2003	147,00
Department for Transport	DLR Lewisham	2996	142,00
HM Treasury	GOGGS West	2000	141,00
Department for Transport	A1(M)	1996	128,00
OFMDFMNI	Roads Service DBFO - Package 1	2006	118,00
Health		1998	117,90
OFMDFMNI	Alpha Project	2006	110,00
MOD	Joint Services Command and Staff College	1998	93,00
Department for Transport	A30/35	1996	75,00
MOD	Field Electrical Power Supplies (FEPS)	2002	73,41

Tout d'abord, les opérations portant sur des infrastructures publiques déjà existantes, notamment dans le secteur immobilier ou sur le « domaine public » sont le plus souvent consolidées dans les comptes publics. Il en va de même pour les opérations représentant un montant sans doute excessif pour pouvoir être porté par la société projet sans nuire aux ratios financiers des sociétés sponsors ou pour les opérations présentant un niveau de risque élevé ou non efficacement diversifiable par le privé. Enfin, dernier élément, sans doute le plus déterminant eu égard aux règles comptables applicables au Royaume-Uni, les contrats portant essentiellement sur des prestations de service peuvent être très facilement traités hors bilan.

Quoiqu'il en soit, deux difficultés principales ressortent de l'analyse des contrats de PFI britanniques. La première a trait à la part des contrats déconsolidés. La seconde tient aux conséquences de l'hétérogénéité des pratiques qui découle notamment de l'absence de règles spécifiques, suffisamment claires et applicables tant dans le domaine de la comptabilité patrimoniale que dans celui des comptes nationaux au sens de Maastricht.

Tout d'abord, le fait que 87 % des PFI apparaissent hors bilan en termes de nombre de contrats signés²⁵ pose un problème en matière de contrôlabilité de l'action publique. Des engagements financiers hors bilan suscités par de tels contrats de long terme peuvent représenter une charge future très élevée et très peu flexible à la baisse que cela soit le long de la période contractuelle ou à l'issue de celle-ci, du fait de la relative irréversibilité de la décision de s'engager dans une solution partenariale. Comme nous l'avons relevé, il s'agit de charges pouvant revêtir un caractère proche de celui de *services votés*. Non seulement se pose un problème de contrôle du Parlement sur la dépense publique mais aussi un problème sincérité des comptes présentés à ce dernier. Ensuite, les interrogations sur la transcription dans les comptes publics du recours aux PPP mettent en exergue les risques et les difficultés liées à l'absence d'un cadre comptable spécifique (et donc aux insuffisances et à l'inadéquation des normes existantes). Tout d'abord, les engagements liés aux PPP, qu'il s'agisse des engagements de paiements ou *a fortiori* des garanties apportées par la personne publique, ne sont que très rarement consolidés dans les comptes publics dans la mesure où ni le SEC 95 pour la comptabilité nationale au sens de Maastricht, ni les standards comptables privés impose de rendre compte des obligations contingentes lors de l'engagement (Irwin, 2003). Enfin, les incertitudes prévalant pour chacun de ces deux cadres comptables peut conduire à des pratiques contradictoires à la fois au sein de chacun d'entre eux mais aussi entre ces deux derniers.

A nouveau, l'analyse des pratiques britanniques peut s'avérer particulièrement fructueux pour illustrer les risques et les difficultés auxquels les PPP français auront à faire face. Tout d'abord, comme en témoignent la base du Trésor, la *tentation du hors bilan* ne peut être écartée pour expliquer les choix des collectivités publiques pour s'engager dans des solutions partenariales au détriment de motivations relevant de l'efficacité économique. Cela est particulièrement le cas pour des collectivités soumises à un faible *monitoring* de la part des marchés financiers, telles les collectivités territoriales²⁶. Par exemple, des collectivités territoriales britanniques ont conditionné l'octroi de *PFI Credits* (subventions liés à la conclusion du contrat) à la consolidation de l'opération par le contractant privé. Comme le relève la Cour des comptes britanniques, « *these incentives may present a temptation to public sector bodies not only to*

²⁵ La part décroît à 54 % si l'on considère les montants d'investissements induits par les contrats, lesquels rappellent le ne déterminent pas le montant des flux de paiements auxquels devra faire face la personne publique.

²⁶ Dans le cas français, en l'attente des conclusions du Conseil National de la Comptabilité, une circulaire ministérielle du 29 novembre 2005 a mis en place des dispositions transitoires pour traduire les engagements liés aux partenariats dans les comptes des collectivités (Kirat et Marty, 2007)

diverge from good accounting practice, but also to structure contracts so as to achieve off balance sheet treatment rather than the best possible value for money » (NAO, 2006a). De la même façon, des arbitrages comptables opportunistes peuvent aller à l'encontre de la maximisation de la valeur pour le contribuable au travers d'un jeu des acteurs vis-à-vis de la règle comptable. En effet, bien que le PPP repose sur un partage des risques entre les deux parties, il s'avère que la partie qui est relativement la plus exposée à ces derniers (même à hauteur de 51 %) doit consolider la totalité du contrat dans ses comptes. Ce faisant une collectivité publique plus soucieuse de préserver la structure de son bilan (même artificiellement) que de maximiser l'efficacité économique du contrat, peut accepter de rémunérer de façon déraisonnable le prestataire privé pour la prise en charge de quelques risques additionnels de façon à retomber son exposition sous la barre fatidique des 50 %²⁷.

De la même façon, un contractant public opportuniste peut être tenté de minimiser artificiellement la charge annuelle lié à la signature d'un contrat de PPP en définissant une durée d'étalement des paiements dépassant la durée de vie économique des biens ou en optant pour un amortissement financier à annuités progressives, permettant d'imputer en fin de contrat la part la plus significative des remboursements²⁸.

Ensuite, il apparaît que les choix de consolidation exercés par les départements ministériels sont parfois infondés et / ou contradictoires d'une opération à l'autre. Par exemple, un contrat portant sur la rénovation et la maintenance de bâtiments demeurant au sein de la sphère publique ou sous son contrôle économique devrait être consolidé. Cela n'est parfois pas le cas, à l'instar de certaines PFI portant sur des opérations immobilières du ministère de la Défense, comme nous l'avons vu dans la précédente section. Par exemple, le contrat sur les *Bristol, Bath and Portsmouth Family Married Quarters* de novembre 2001 et sur les *RAF Cosford and Shawbury Family Quarters* de mars 1999 sont déconsolidés alors que celui portant sur les *RAF Lossiemouth Family Quarters* de juin 1998 l'était. En outre, le NAO (2006) révèle que pour certaines PFI portant sur des établissements scolaires et sur des hôpitaux, les actifs ne sont comptabilisés ni dans les comptes publics, ni dans ceux de la société constituée par le consortium privé retenu pour porter le contrat.

Enfin, des divergences entre comptabilité patrimoniale de l'Etat et comptabilité nationale peuvent se faire jour en matière de consolidations d'éléments d'actifs ou d'engagements. Le cas a été rencontré au Royaume-Uni au sujet de la consolidation des actifs et des engagements de *Network Rail* au sein des comptes de la *Strategic Rail Authority* (NAO, 2003). Si l'*Office of National Statistics* a déconsolidé

²⁷ Seule la mise en place de systèmes d'imputation continue (sous la forme d'une consolidation à hauteur de la part de risque assumée) permettrait de rendre compte de la logique du PPP et éviterait de tels effets de seuils (Kirat et Marty, 2007).

²⁸ Notons qu'une clause de rachat obligatoire de l'actif en fin de contrat pour un montant supérieur à sa valeur économique probable peut constituer un substitut à ce mécanisme.

ces derniers dans le cadre de la comptabilité nationale, leur déconsolidation était hors de propos dans le cadre de la comptabilité patrimoniale publique. En effet, à la suite de la faillite de la compagnie privée RailTrack en 2002, la SRA, créée par le *Transport Act* de 2000, a repris l'ensemble de ses actifs et de ses dettes, réunies au sein de la société *Network Rail*. Comme SRA est garant en dernier ressort de la dette de cette dernière, elle en assume les risques et doit donc la consolider dans ses comptes, conformément aux UK GAAP (NAO, 2004).

Il apparaît, au final, que le débat sur les déterminants économiques de la décision de s'engager dans un contrat de partenariat public-privé ne peut faire abstraction du risque de recours opportunistes dans le cadre de stratégies budgétaires visant à contourner les contraintes de règles de stabilité. Si le bon usage des deniers publics conduit à ne conclure des contrats de PPP que pour répartir optimalement le risque entre les deux partenaires (ou lorsqu'il n'existe d'autres alternatives pour financer un équipement participant d'un service public essentiel), certains PPP peuvent en partie s'expliquer par des stratégies de hors bilan. Ceci peut s'avérer d'autant plus préjudiciable que de telles stratégies peuvent se faire au détriment de la recherche de l'efficacité contractuelle (Maskin et Tirole, 2007) et remettent de façon plus générale en cause la sincérité des comptes publics. La déconsolidation de certains contrats peut cependant apparaître comme une solution de contournement de règles de stabilité budgétaires pénalisant l'investissement public et donc comme efficaces en termes de bien-être. Cependant, l'opacité quant aux engagements de long terme induits par ces contrats (qu'il s'agisse des flux de paiements de la personne publique ou des clauses de garantie) contribue à réduire les marges de manœuvre budgétaires futures tout en faisant échapper ces derniers au contrôle du Parlement²⁹. Ainsi, malgré le recours à une comptabilité patrimoniale, le manque de visibilité sur certains engagements peut aller à l'encontre des objectifs de transparence et de contrôlabilité des finances publiques (Ruffat, 2006).

Il convient cependant de relativiser ce risque, au moins dans le cas français, par le mécanisme des autorisations d'engagements contrôlées par le Parlement. En effet, dans un contrat de partenariat ou une AOT-LOA, les annuités d'emprunt sont identifiables, en tant que composantes du prix payé par la collectivité publique. Comme nous l'avons vu, un amendement parlementaire a conduit intégrer en AE une partie des obligations créées par le contrat, en l'occurrence le principal, ainsi que le dédit éventuel en cas de terminaison anticipée du contrat. De plus, tant les juridictions financières que les différentes parties prenantes aux finances publiques, notamment les marchés financiers et les agences de notation sont, dans la plupart des cas, en position d'évaluer le risque réel pesant sur les comptes publics en retraçant ses états financiers pour tenir compte de ces engagements.

²⁹ La prise en compte de stratégies comptables et budgétaires opportunistes peut conduire à relâcher l'hypothèse de décideurs publics soucieux du bon usage des deniers publics. Des clauses contractuelles sous optimales peuvent être délibérément acceptées dans la mesure où elles permettent de passer l'opération hors bilan. De la même façon, il est possible d'imaginer des contrats initiaux volontairement incomplets de façon à obtenir un traitement hors bilan avant que d'indispensables renégociations viennent bouleverser l'équilibre économique du contrat (Maskin et Tirole, 2007).

Il n'en demeure pas moins que de tels engagements hors bilan vont à l'encontre de la logique de transparence qui est notamment portée en France par la Loi Organique sur les Lois de Finances. La précision des règles comptables applicables aux PPP pourrait résoudre une partie de ces difficultés mais il apparaît que celle-ci ne pourra être espérée en matière de comptes nationaux qu'au travers de la refonte du SEC à l'horizon 2010 et que dans le même temps, les efforts de construction de règles spécifiques en matière de comptabilité patrimoniale ne pourront porter leurs fruits à court terme (Bergère, 2007). D'une part, l'IFRIC 12 – *Service Concession Arrangements*, adopté par l'IASB en novembre 2006 ne peut être appliquée faute d'un règlement en ce sens de l'Union Européenne. D'autre part, le groupe de travail sur les PPP constitué en France par le Conseil National de la Comptabilité en mai 2005 a suspendu ses travaux depuis juin 2006. Ainsi, le flou des règles applicables aux PPP peut-il laisser encore des marges de manœuvres au développement de stratégies comptables et budgétaires opportunistes ou du moins contribuer à mettre en doute la sincérité de l'information produite par le système comptable public, notamment en matière de contrôlabilité des engagements futurs souscrits par les décideurs publics (Wynne, 2004).

Références bibliographiques

- Akerlof G.A., (1980), "A Theory of Social Custom; of which Unemployment may be a Consequence", *The Quarterly Journal of Economics*, 94 (4), pp. 749-775.
- Allen G., (2003), "The Private Finance Initiative", *House of Commons Research Paper 03/79*, Economic Policy and Statistics Section, octobre, 55p.
- Arkwright E., de Boissieu C., Lorenzi J.-H. et Samson J., (2007), *Economie politique de la LOLF*, Rapport pour le Conseil d'Analyse Economique, *La Documentation Française*, Paris, avril, 372p.
- Arthuis J., (2005), *Projet de loi organique modifiant la loi organique sur les lois de finances*, Rapport n° 445, Assemblée Nationale, 30 juin.
- Bergère F., (2007), « PPP et comptabilisation des engagements », *La Revue du Trésor*, n° 3-4, mars-avril, pp. 255-257.
- Braconnier S. (2002), « Les contrats de *Private Finance Initiative*. Réflexions sur la dynamique contractuelle dans les partenariats public-privé », *Bulletin juridique des contrats publics*, n° 22, p. 174-184.
- Broadbent J. et Laughlin R., (2002), "Accounting Choices: Technical and Political Trade-Offs and the UK's Private Finance Initiative", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, volume 15, n°5, pp. 622-654.
- Buiter W.H., (2001), "Notes on 'A Code for Fiscal Stability' ", *Oxford Economic Papers*, volume 53, n°1.
- Bureau D., (2007), « Association du privé et gouvernance des infrastructures de transport », in Didier M. et Prud'homme R., *Infrastructures de transport, mobilité et croissance*, Rapport pour le Conseil d'Analyse Economique, *La Documentation Française*, Paris, août, 240p.
- Bureau D. et Mougeot M., (2007), *Performance, incitation et gestion publique*, Rapport pour le Conseil d'Analyse Economique, *La Documentation Française*, Paris, juin, 136p.
- Chiapello E. et Desrosières A., (2006), « La quantification de l'économie et la recherche en sciences sociales : paradoxes, contradictions et omissions – le cas exemplaire de la Positive Accounting Theory », in Eymard-Duvernay F., (s.d.), *L'Economie des conventions : Méthodes et résultats*, tome 1 – débats, La Découverte, Paris, pp. 297-310.
- Cour des Comptes, (2007a), *Certification des comptes de l'Etat – exercice 2006*, Paris, mai, 53p.
- Cour des Comptes, (2007b), *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, Paris, juin, 127p.
- Creel J., Monperrus-Veroni P. et Saraceno F., (2007), "Has the Golden Rule of Public Finance Made a Difference in the UK?", *Document de travail OFCE*, n° 2007-13, avril, 28p.
- Edwards P. et Shaoul J., (2003), "Partnerships: for Better, for Worse?", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, volume 16, n°3, pp. 397-421.
- English L. et Skellern M., (2005), "Editorial of the Special Issue on Public-Private Partnerships", *International Journal of Public Policy*, volume 1, n° 1-2, pp. 1-21.
- Eurostat, (2002), « Nouvelle décision d'Eurostat sur le déficit et la dette. Opérations de titrisation réalisées par les administrations publiques », *Communiqué de presse*, 80/2002, 3 juillet.
- Eurostat, (2004a), « Nouvelle décision d'Eurostat sur le déficit et la dette. Traitement des partenariats public-privé », *Communiqué de presse*, 18/2004, 11 février.
- Eurostat, (2004b), "Long term contracts between government units and non-government partners (public-private partnerships)", *Methods and Nomenclatures*, août, 26p.
- Eurostat, (2007a), *Communiqué de Presse 55/2007*, 23 avril.
- Eurostat, (2007b), « Nouvelle décision d'Eurostat sur le déficit et la dette. Opérations de titrisation réalisées par les administrations publiques », *Communiqué de presse*, 88/2007, 25 juin.
- Fitoussi J.-P. et Saraceno F., (2007), "Fiscal Discipline as a Social Norm: The European Stability Pact", *Document de travail OFCE*, n° 2007-22, juillet, 30p.

- Francina M., (2007), *Les perspectives d'externalisation par le ministère de la Défense*, Rapport d'Information n°3591, Assemblée Nationale, janvier, 64p.
- Grout P.A., (1997), "The Economics of the Private Finance Initiative", *Oxford Review of Economic Policy*, n° 13, pp. 53-66.
- Hefetz A., et Warner M., (2004), "Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), pp. 171-190.
- Hemming R., (2004), "Fiscal Accounting and Reporting Issues Raised by Public-Private Partnerships", *International Monetary Found*, Fiscal Affairs Department.
- HM Treasury, (2003), *PFI Meeting the Investment Challenge*, juillet, 134p.
- HM Treasury, (2007), "How to Account for PFI Transactions", Technical Note n°1, last modified, février.
- Hodges R. et Mellet H., (2004), "Reporting PFI in Annual Accounts: A User's Perspective", *Public Money and Management*, volume 24, n° 4, juin, pp. 153-158
- Hodges R. et Mellet H., (2005), "Accounting for the UK's Private Finance Initiative: An Interview-based Investigation", *Abacus*, volume 41, n°2, pp.159-180.
- Huron D., Marty F. et Spindler J., (2007), « La certification des comptes de l'Etat : Principes, enjeux et difficultés », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 100, à paraître.
- Irwin T., (2003), "Accounting for public-private partnerships. How should governments report guarantees and long-term purchase contracts?", *Working Paper*, World Bank, août.
- Kaufmann B., Lynch R., Maier C. et Pitzer J., (2006), "Public-Private Partnerships", *4th Meeting of the Advisory Expert Group on National Accounts*, Issue 24, BOOT Schemes, Frankfurt, février, 20p.
- Kirat T. et Marty F., (2007), « Les enjeux comptables et budgétaires des partenariats public-privé », *Pouvoirs Locaux*, à paraître.
- Kirk R. et Wall A., (2002), "The Private Finance Initiative: Has the Accounting Standard Board Reduced the Scheme's Value for Money?", *Public Management Review*, volume 4 – issue 4, pp. 530-547.
- Koen V. and van den Noord P., (2005), "Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting", OCDE, Economic Department Working Paper n° 417, février, 36p.
- Laffont J.-J., (2000), « Etapes vers un Etat moderne: Une analyse économique », *Rapport pour le Conseil d'Analyse Economique Etat et Gestion Publique*, La Documentation française, Paris, pp. 117-149.
- Law-Kheng F., (2007), « La réinternalisation des activités de services: vers une véritable dynamique des frontières de la firme », *XVI^e Conférence Internationale de Management Stratégique (AIMS)*, Montréal, juin, 23p.
- Linditch F. (2005), "Les partenariats public-privé, vecteurs d'externalisation et de déconsolidation ? Quelques interrogations de nature financière", *Droit et Ville*, n° 60/2005, pp. 247-266.
- Marais (du) B., (2007), « La genèse des contrats de partenariat du point de vue des innovations apportées par l'ordonnance du 17 juin 2004 », *La Revue du Trésor*, n° 3-4, mars-avril, pp. 199-204.
- Marty F., Trosa S. et Voisin A., (2006a), « Les enjeux liés à l'adoption d'une comptabilité patrimoniale par les administrations centrales », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, volume 72, numéro 2, juin, pp. 213-232.
- Marty F., Trosa S. et Voisin A., (2006b), *Les partenariats public-privé*, La Découverte – collection Repères, Paris, 123p.
- Marty F. et Vidal L., (2005), « Contrats de Partenariat et mécanismes financiers de droit privé », *Droit et Ville*, n°60/2005, pp. 267-323.

- Marty F. et Voisin A., (2006), « Le contrat de partenariat constitue-t-il une *Private Finance Initiative* à la française ? Le périmètre du recours aux contrats de partenariats à l'aune de l'expérience britannique », *Revue Internationale de Droit Economique*, tome XX, n° 2 -2006, pp. 131-150.
- Marty F. et Voisin A., (2007), « Partenariats public-privé, partage des risques et traitement comptable », *La Lettre des Juristes de Sciences Po*, n° 11, juin, pp. 25- 29.
- Maskin E. et Tirole J., (2007), "Public-Private Partnerships and Government Spending Limits", *International Journal of Industrial Organization*, forthcoming.
- Matheson A., (2004), "Better Public Sector Governance: The Rationale for Budgeting and Accounting Reform in Western Nations", in *Models of Public Budgeting and Accounting Reforms*, *OECD Journal on Budgeting*, volume 2, supp.1, août.
- Milesi-Ferreti G.M. et Moriyama K., (2004), "Fiscal Adjustment in EU Countries: A Balance Sheet Approach", *International Monetary Fund Working Paper*, WP/04/143, août, 25p.
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, (2005), « Règles budgétaires afférentes à la signature des contrats de partenariats », *Circulaire ministérielle*, Paris, 14 septembre.
- Mintz J.M. et Smart M., (2006), "Incentives for Public Investment under Fiscal Rules", *World Bank Policy Research*, WP n° 3860, mars, 32p.
- Mistral J., de Boissieu C. et Lorenzi J.-H., (2003), *Les normes comptables et le monde post-Enron*, Conseil d'Analyse Economique, Paris, 160p.
- Monperrus-Véroni P., (2005), « Politiques budgétaires en Europe : Stabilité programmée », *La Lettre de l'OFCE*, n° 266, juillet 2007.
- Musgrave R.A., (1963), "Should we Have a Capital Budget?", *Review of Economics and Statistics*, volume 45, n°2, mai, pp. 134-137.
- National Audit Office, (2001), *Ministry of Defence: Departmental Resources Accounts 1999-2000*, Report of the Comptroller and Auditor General, février, 13p.
- National Audit Office, (2003), *Financial Auditing and Reporting 2001-2002*, General Report of the Comptroller and Auditor General, HC 517, session 2002-2003, mars.
- National Audit Office, (2004), *Strategic Rail Authority Accounts 2002-2003*, Report for the House of Commons, février, 80p.
- National Audit Office, (2006a), *Financial Auditing and Reporting 2004-2005*, General Report of the Comptroller and Auditor General, HC 1015, session 2005-2006, mars.
- National Audit Office, (2006b), *The Termination of the PFI Contract for the National Physical Laboratory*, Report of the Comptroller and Auditor General, mai.
- National Audit Office, (2007), *Financial Auditing and Reporting 2005-2006*, General Report of the Comptroller and Auditor General, HC 148, session 2006-2007, février.
- Newberry S. et Pallot J., (2003), "Fiscal (Ir)Responsabilty: Privileging PPPs in New Zeland", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, volume 16, n°3, pp. 467-492.
- Pollit C., (1985), *Managerialism in the Public Services: The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, London.
- Ruffat J., (2006), « Questions sur la sincérité des comptes publics – *Fudging the US Budget* », *La Lettre du Management Public*, n° 6, pp. 3-4.
- Samuelson P.A., (1964), "Principles of Efficiency – Discussion", *American Economic Review*, 54, mai, pp. 93-96.
- Saussier S. et Yvrande-Billon A., (2007), *Economie des coûts de transaction*, Repères – La Découverte, Paris, 122p.
- Suzuki T., (2005), "Accounting for the Euro: The Operationalisation of the Political Economy", SASE Symposium, Budapest, juillet.

Trosa S., Marty F. et Voisin A., (2004), « La construction des méthodes de comparaison de coût public-privé. Les enseignements des expériences étrangères », *Politiques et Management Public*, volume 22, n° 3, pp. 43-61.

Voisin A., (2007), « Genèse et développement des partenariats public-privé », *Document de travail*, CRIFP – Université de Nice Sophia-Antipolis, août.

Wynne A., (2004), “Public Sector Accounting: Democratic Accountability or Market Rules?”, *Public Money and Management*, vol. 24, n°1, pp.5-7.